




FUNDO DE COMBATE À POBREZA (FECOEP): O CASO DO ESTADO DE ALAGOAS

FUND TO COMBAT POVERTY (FECOEP): THE CASE OF THE STATE OF ALAGOAS

FONDO DE COMBATE A LA POBREZA (FECOEP): EL CASO DEL ESTADO DE ALAGOAS

 <https://doi.org/10.56238/levv16n55-158>

Data de submissão: 30/11/2025

Data de publicação: 30/12/2025

Gabriely Costa da Silva

Pós-graduando em Gestão Tributária
Instituição: Universidade de São Paulo (USP)
E-mail: gabss030@gmail.com

Julio Cesar Nascimento

Doutor em Desenvolvimento Econômico
Instituição: Universidade de Campinas (Unicamp)
E-mail: eco.jcn@gmail.com

Luana da Silva Ribeiro

Doutora em Economia
Instituição: Universidade Estadual de São Paulo (Unesp)
E-mail: luanasribeiro78@gmail.com

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a eficiência na distribuição e aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) no Estado de Alagoas, considerando seu papel como instrumento de justiça social e redução das desigualdades. Instituído pela Lei Complementar nº 31/2002, o fundo tem como principal fonte de receita um acréscimo facultativo de até dois pontos percentuais no ICMS incidente sobre bens considerados não essenciais, conforme o art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A pesquisa, de natureza qualitativa e quantitativa e de caráter exploratório, baseia-se em fontes bibliográficas e documentais, incluindo relatórios oficiais, dados do IBGE e informações oficiais da Secretaria da Fazenda e do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. Os resultados apontam que, apesar de financiar programas sociais relevantes, o FECOEP apresenta falhas de execução, baixa utilização dos recursos e ausência de planejamento estratégico de longo prazo. Constatou-se também fragilidade nos mecanismos de controle e transparência, o que dificulta avaliar seu impacto real na redução da pobreza. Conclui-se que, para cumprir plenamente sua função, o fundo precisa alinhar a alocação de recursos às necessidades da população vulnerável, aprimorar sua governança e adotar mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados.

Palavras-chave: Alagoas. Combate à Pobreza. Eficiência na Gestão. FECOEP. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study aims to analyze the efficiency of the distribution and application of resources from the State Fund for Combating and Eradicating Poverty (FECOEP) in the state of Alagoas, considering its role as an instrument of social justice and reduction of inequalities. Established by Complementary Law No. 31/2002, the fund's main source of revenue is an optional increase of up to two percentage points in the ICMS tax levied on goods considered non-essential, in accordance with Article 82 of the Transitional Constitutional Provisions Act (ADCT). The research, which is qualitative and quantitative in nature and exploratory in character, is based on bibliographic and documentary sources, including official reports, IBGE data, and official information from the Alagoas State Finance Department and Court of Auditors. The results indicate that, despite financing relevant social programs, FECOEP has shortcomings in its execution, low utilization of resources, and a lack of long-term strategic planning. We also found weaknesses in control and transparency mechanisms, which make it difficult to assess its real impact on poverty reduction. It is concluded that, in order to fully fulfill its function, the fund needs to align the allocation of resources with the needs of the vulnerable population, improve its governance, and adopt mechanisms for monitoring and evaluating results.

Keywords: Alagoas. Combating Poverty. Management Efficiency. FECOEP. Public Policies.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar la eficiencia en la distribución y aplicación de los recursos del Fondo Estatal para Combatir y Erradicar la Pobreza (FECOEP) en el estado de Alagoas, teniendo en cuenta su papel como instrumento de justicia social y reducción de las desigualdades. Creado por la Ley Complementaria n.º 31/2002, el fondo tiene como principal fuente de ingresos un incremento opcional de hasta dos puntos porcentuales en el ICMS que grava los bienes considerados no esenciales, de conformidad con el artículo 82 de la Ley de Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT). La investigación, de naturaleza cualitativa y cuantitativa y de carácter exploratorio, se basa en fuentes bibliográficas y documentales, incluidos informes oficiales, datos del IBGE e información oficial de la Secretaría de Hacienda y del Tribunal de Cuentas del Estado de Alagoas. Los resultados indican que, a pesar de financiar programas sociales relevantes, el FECOEP presenta fallas en la ejecución, baja utilización de los recursos y ausencia de planificación estratégica a largo plazo. También se constató fragilidad en los mecanismos de control y transparencia, lo que dificulta evaluar su impacto real en la reducción de la pobreza. Se concluye que, para cumplir plenamente su función, el fondo necesita alinear la asignación de recursos con las necesidades de la población vulnerable, mejorar su gobernanza y adoptar mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados.

Palabras clave: Alagoas. Lucha Contra la Pobreza. Eficiencia en la Gestión. FECOEP. Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil apresenta uma histórica desigualdade social, marcada por fatores estruturais e econômicos que impactam diferentes dimensões da vida da população. A concentração de riqueza, a desigualdade no acesso à educação e à saúde, somadas a outros fatores socioeconômicos, contribuem para a perpetuação desse quadro.

Buarque (2006) pontua que o Brasil sempre teve uma estrutura social voltada para a concentração de riquezas, marginalizando uma vasta parcela de sua população. Essa constatação nos leva a refletir sobre quais são as demandas do país e como as políticas públicas podem atuar para evitar a perpetuação desse ciclo de pobreza.

Nesse contexto, a tributação assume papel central não apenas como meio de financiamento do Estado, mas também como instrumento de promoção da justiça social ao financiar as políticas públicas para com objetivo de redução das desigualdades. A Constituição Federal de 1988 definiu diretrizes fundamentais para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem qualquer forma de discriminação. De acordo com Mendes (2013, p. 65), “a Constituição de 1988 tem como ponto central a consagração da dignidade humana, sendo reflexo das aspirações do povo que, durante décadas, foi privado de seus direitos civis e políticos”.

Partindo desse princípio, o Fundo de Combate à Pobreza (FCP) surgiu com a intenção de enfrentar a desigualdade social e a pobreza extrema no Brasil. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2023), o Fundo de Combate à Pobreza (FCP) foi instituído no contexto da Constituição de 1988, com o objetivo de promover justiça social, igualdade de oportunidades e redução das desigualdades regionais. O fundo foi previsto no artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a finalidade de distribuir recursos para políticas públicas voltadas à assistência social e ao combate à pobreza.

Na década de 1990, o FCP passou a ser regulamentado, e sua gestão ficou sob a responsabilidade do governo federal, com o apoio de diversos órgãos gestores, como o Ministério da Fazenda e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Martins (1998) destaca que, ao criar mecanismos como o FCP, o Estado cumpre seu papel de garantir condições mínimas de dignidade à população. Somente por meio da redistribuição de recursos é possível reduzir a pobreza extrema no Brasil.

O fundo tem como principal objetivo reduzir a pobreza extrema e promover a inclusão social das populações mais vulneráveis. Para isso, busca financiar políticas públicas relacionadas à saúde, educação, saneamento básico e assistência social. Trata-se de uma estratégia de redistribuição de recursos que prioriza estados e municípios mais pobres, especialmente das regiões Norte e Nordeste,

permitindo a implementação de ações voltadas à erradicação da miséria e ao fortalecimento do bem-estar social.

A aplicação desses recursos ocorre de forma descentralizada, possibilitando que cada estado e município elabore projetos específicos de acordo com suas necessidades locais. Diante desse cenário, o objetivo desta pesquisa é analisar a eficiência na distribuição e aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) em Alagoas, investigando se os recursos arrecadados estão sendo aplicados de forma estratégica, transparente e alinhada às reais necessidades da população em situação de vulnerabilidade.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa é classificada como de natureza qualitativa e quantitativa, com enfoque exploratório e bibliográfico, conforme a classificação de Gil (2008). A pesquisa bibliográfica, segundo o autor, utiliza materiais já elaborados – como livros, artigos, legislações e documentos oficiais – permitindo compreender e interpretar fenômenos a partir de referenciais consolidados.

A abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de interpretar o contexto social e institucional do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) em Alagoas. A pesquisa qualitativa é adequada quando se busca compreender significados, processos e relações sociais, indo além da mera quantificação de dados (MINAYO, 2001). Nesse sentido, foi possível analisar aspectos normativos, orçamentários e operacionais do FECOEP, considerando como tais elementos refletem na efetividade das políticas públicas.

Já a abordagem quantitativa é empregada na mensuração dos dados de arrecadação e na análise dos indicadores de pobreza e extrema pobreza. Richardson (1999) ressalta que a pesquisa quantitativa permite tratar informações por meio de técnicas estatísticas, oferecendo maior precisão na identificação de padrões e tendências. Assim, cálculos de totais, médias, variações anuais e comparações temporais entre arrecadação do FECOEP e indicadores sociais foram realizados, com o auxílio de estatísticas descritivas.

O enfoque exploratório foi adotado por possibilitar uma aproximação inicial ao objeto de estudo, permitindo identificar relações e hipóteses para análises futuras. Conforme Gil (2008), a pesquisa exploratória é adequada quando o objetivo é proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito.

A coleta de informações consistiu em levantamento sistemático de literatura sobre políticas públicas, combate à pobreza, financiamento público e gestão de fundos estaduais. Autores como Amartya Sen (2010), que entende o desenvolvimento como processo de expansão das liberdades reais das pessoas, e Celso Furtado (2000), que aponta a persistência da pobreza como expressão da desigualdade estrutural, subsidiam a análise teórica da efetividade de políticas redistributivas.

Também foram consultados documentos legais e institucionais, tais como as leis estaduais que instituem e regulamentam o FECOEP (como a Lei Estadual nº 6.558/2004 e suas atualizações), os Relatórios de Execução Orçamentária e Financeira, os Relatórios de Gestão Fiscal e Prestação de Contas disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE/AL), além de dados do Portal da Transparência e da Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas (SEFAZ/AL).

Conforme Lakatos e Marconi (2003), a análise documental constitui um instrumento eficaz para a investigação científica, especialmente ao possibilitar compreender práticas administrativas e financeiras por meio da interpretação de registros oficiais.

Por fim, para organização e análise dos dados, foram utilizadas estatísticas descritivas, que segundo Bussab e Morettin (2010), são fundamentais para sintetizar e interpretar informações numéricas. Dessa forma, a metodologia adotada buscou integrar abordagens qualitativas e quantitativas, apoiadas em ampla base documental e estatística, garantindo maior consistência à análise da efetividade do FECOEP no Estado de Alagoas.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pobreza, por muito tempo, foi tratada apenas sob o prisma monetário, restrita à insuficiência de renda. No entanto, autores como Sen (2010) ampliaram esse conceito ao compreendê-la como privação de capacidades essenciais ao desenvolvimento humano, como acesso à saúde, educação, participação política e segurança. Para o autor, o desenvolvimento deve ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais, sendo a pobreza, portanto, a negação dessas liberdades.

Furtado (2000) complementa essa visão ao destacar que as desigualdades sociais no Brasil têm raízes estruturais na formação econômica nacional, marcada pela herança colonial e pela concentração de renda. Para Draibe (2001), políticas sociais que se restringem a mitigar efeitos imediatos da pobreza são insuficientes: é necessário atacar suas causas estruturais por meio de políticas intersetoriais, que articulem assistência, saúde, educação e geração de emprego. Essa perspectiva é reforçada pelo conceito de pobreza multidimensional, no qual variáveis como moradia, saneamento e segurança alimentar compõem a análise do fenômeno (PAES DE BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2007). Essa perspectiva é especialmente relevante em estados como Alagoas, que historicamente figuram entre os mais pobres do país, apresentando elevados índices de pobreza multidimensional, aonde a privação vai além da renda e atinge também o acesso a serviços básicos (IBGE, 2023; IPEA, 2022).

A análise sobre a eficiência na distribuição e aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) em Alagoas deve ser precedida por uma discussão teórica que fundamente a importância do tema. A compreensão dos resultados observados entre os anos de 2020 e 2024 exige a articulação entre dados empíricos e referências conceituais sobre pobreza, desigualdade, justiça social e gestão pública. Celso Furtado (2000) corrobora essa perspectiva ao

apontar que a pobreza no Brasil é uma manifestação da desigualdade estrutural e da ausência de um projeto de nação que promova a integração produtiva de todas as regiões.

Nesse sentido, os fundos de combate à pobreza, como o FECOEP, representam instrumentos institucionais que têm o potencial de fomentar o desenvolvimento com inclusão. Contudo, para que esse potencial se concretize, é fundamental que haja planejamento, monitoramento, avaliação de resultados e controle social. De acordo com Matias-Pereira (2012), uma gestão pública eficiente depende da capacidade de transformar recursos em bens e serviços que atendam às necessidades sociais. Paulsen (2012), por sua vez, enfatiza que a transparência e a responsabilidade fiscal são condições essenciais para o bom funcionamento de mecanismos de redistribuição de renda.

Pesquisas acadêmicas também reforçam essas críticas. Silva (2024), em dissertação defendida na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), analisou a execução do fundo entre 2010 e 2020 e constatou baixa eficiência sobretudo pela ausência de mecanismos de avaliação de impacto, pela destinação pouco estratégica dos recursos (voltados majoritariamente a ações assistencialistas e de curto prazo), pela descontinuidade de programas entre diferentes gestões, bem como pela fragilidade da transparência e do controle social, fatores que resultaram inclusive na subutilização de parte significativa da arrecadação.

Oliveira (2020), ao estudar o perfil dos pobres no Sertão de Alagoas entre 2000 e 2010, identificou que, embora tenha havido avanços em infraestrutura básica, como acesso à energia e saneamento, persistiram fragilidades estruturais, especialmente na geração de emprego e renda, o que impediu melhorias significativas nas condições de vida da população local. Esses resultados dialogam diretamente com os de Silva (2024), pois revelam que mesmo em contextos de ampliação de recursos públicos, o impacto sobre a qualidade de vida permanece limitado.

Farias (2024), por sua vez, introduziu o conceito de territorialização da pobreza em Alagoas, demonstrando que os índices de vulnerabilidade se concentram de maneira mais aguda no Sertão e no Agreste, regiões historicamente marginalizadas, e ressaltando que políticas de caráter uniforme para todo o estado tendem a ser menos eficazes diante dessa heterogeneidade territorial. Essa conclusão reforça a crítica de Draibe (2001) sobre a necessidade de políticas intersetoriais e adaptadas ao território.

Já Lima (2018), ao analisar os impactos do Programa Bolsa Família no município de Água Branca, destacou a dualidade entre avanços concretos, como redução da insegurança alimentar e maior acesso de crianças à escola, e limitações, como a dependência simbólica das famílias em relação ao benefício. Isso reforça a crítica de Sen (2010), de que a superação da pobreza não pode ser vista apenas como alívio imediato, mas como expansão de capacidades.

Ferreira (2022) investigou as desigualdades educacionais em Alagoas, apontando o abandono escolar como um dos principais fatores de perpetuação da pobreza no estado. O estudo mostrou que os

recursos destinados à educação, muitas vezes complementados pelo FECOEP, não foram capazes de reverter a evasão em municípios mais pobres, demonstrando que o problema não é apenas de financiamento, mas de desenho e execução de políticas educacionais.

Melo (2010), ao analisar a ocupação dos campos da Lagoa Mundaú, em Maceió, evidenciou como a pobreza urbana em Alagoas está diretamente associada à segregação espacial. O autor demonstrou que famílias em situação de vulnerabilidade são empurradas para áreas ambientalmente frágeis, sem infraestrutura e sujeitas a riscos, configurando um padrão de exclusão que combina pobreza econômica com desigualdade urbana.

Por fim, Tenório (2024) utilizou jornalismo de dados para mapear as condições de vida de mulheres alagoanas, revelando que a pobreza em Alagoas possui um forte recorte de gênero. O estudo identificou que as mulheres, especialmente chefes de família, enfrentam maiores dificuldades de acesso a trabalho, renda e serviços de saúde, além de maior incidência de insegurança alimentar, apontando a necessidade de políticas sociais mais sensíveis às desigualdades de gênero.

Essas produções acadêmicas demonstram que a pobreza em Alagoas é um fenômeno multidimensional, persistente e que, mesmo diante de programas financiados pelo FECOEP, não encontra solução definitiva devido às falhas de governança e ausência de planejamento de longo prazo.

A análise de políticas públicas nacionais e estaduais de combate à pobreza oferece parâmetros importantes para compreender os limites e possibilidades do FECOEP em Alagoas. O caso mais emblemático é o Bolsa Família, instituído em 2003 e retomado em 2023, considerado um dos maiores programas de transferência de renda do mundo. Estudos do Banco Mundial e do IPEA confirmaram que o programa reduziu a pobreza extrema em cerca de 12% entre 2003 e 2009, além de contribuir para a queda do índice de Gini no Brasil (SOARES et al., 2010; IPEA, 2019). Seu êxito está relacionado ao fato de que, além da renda, vinculava os benefícios a condicionalidades em saúde e educação, ampliando as capacidades das famílias, em consonância com a abordagem de Sen (2010).

Outro exemplo relevante é o Auxílio Emergencial, criado durante a pandemia da COVID-19, que beneficiou mais de 68 milhões de brasileiros. Em Alagoas, atingiu mais de 2 milhões de pessoas, funcionando como um “amortecedor” contra a explosão da pobreza em 2020. Estudos da FGV apontaram que o programa foi decisivo para conter a elevação da extrema pobreza, mas de caráter temporário, sem efeitos estruturais (NERI, 2021). A experiência ilustra os limites de medidas emergenciais não acompanhadas de institucionalização permanente.

Em âmbito estadual, destaca-se o Programa Mais Infância Ceará, criado em 2015, que alia transferência de renda com acompanhamento familiar e ampliação da rede de creches. Avaliações do UNICEF (2021) mostram impacto positivo em indicadores de nutrição infantil, escolarização precoce e redução da vulnerabilidade social. Diferentemente de ações assistenciais pontuais, o programa

exemplifica como políticas intersetoriais, voltadas à primeira infância, geram resultados mais duradouros.

No Semiárido nordestino, o Programa Cisternas representa uma experiência de baixo custo e alto impacto. Com mais de 1,2 milhão de cisternas construídas, beneficiou cerca de 5 milhões de pessoas, ampliando o acesso à água potável e fortalecendo a segurança alimentar e a agricultura familiar (MDS, 2022). A descentralização e o protagonismo comunitário foram fundamentais para o sucesso da política.

Outro caso nacional relevante é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), iniciado em 2003, que articula a compra governamental de produtos da agricultura familiar com a distribuição a escolas, creches e entidades assistenciais. Segundo Grisa e Schneider (2015), o PAA fortaleceu a renda de pequenos agricultores e melhorou a qualidade da alimentação de populações vulneráveis, integrando combate à pobreza com desenvolvimento local sustentável.

O exame desses programas evidencia que o sucesso de políticas sociais depende não apenas do volume de recursos arrecadados, mas também da existência de planejamento, foco em públicos prioritários, complementaridade entre renda e serviços, além de mecanismos de avaliação de impacto. Diferente de experiências como o Bolsa Família, o Mais Infância Ceará ou o PAA, o FECOEP ainda carece de institucionalização sólida, condicionalidades claras e foco territorial. Sua trajetória aproxima-se mais das limitações observadas no Auxílio Emergencial, ao priorizar medidas de caráter assistencialista, com efeitos imediatos, mas sem capacidade de romper os ciclos estruturais da pobreza.

Para melhor visualizar essas experiências e suas contribuições ao debate sobre políticas públicas de combate à pobreza, elaborou-se um quadro comparativo que sintetiza os principais objetivos, impactos e lições de programas nacionais e estaduais. A sistematização permite destacar não apenas os resultados obtidos, mas também os elementos que podem servir de referência para o aperfeiçoamento do FECOEP em Alagoas.

Tabela 1 – Programas Sociais Nacionais e Estaduais

Programa	Objetivos	Impactos	Lições Para o FECOEP
Bolsa Família	Transferência de renda com condicionalidades em saúde e educação	Redução da pobreza extrema (~12%), queda do índice de Gini, maior frequência escolar	Necessidade de condicionalidades e monitoramento de resultados
Auxílio Emergencial	Amortecer impactos socioeconômicos da pandemia da COVID-19	Redução temporária da pobreza, beneficiando mais de 68 milhões de brasileiros	Medidas emergenciais aliviam pobreza, mas não substituem políticas estruturais

Mais Infância Ceará	Reduzir vulnerabilidade da primeira infância com renda + serviços	Melhora em nutrição infantil e escolarização precoce no Ceará	Importância de políticas intersetoriais voltadas a públicos prioritários
Programa Cisternas	Garantir acesso à água potável e fortalecer agricultura familiar	Mais de 1,2 milhão de cisternas construídas, beneficiando cerca de 5 milhões de pessoas, com segurança hídrica e alimentar	Políticas simples, descentralizadas e comunitárias podem ter alto impacto
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos	Fortalecer agricultura familiar e garantir segurança alimentar	Aumento da renda rural e acesso a alimentos saudáveis em escolas, creches e entidades sociais	Combinar combate à pobreza com desenvolvimento local sustentável

Fonte: Elaboração própria com base em Soares et al. (2010), IPEA (2019), Neri (2021), UNICEF (2021), MDS (2022) e Grisa e Schneider (2015).

Ao observar os programas listados, nota-se que as iniciativas mais bem-sucedidas foram aquelas que articularam transferência de renda a serviços estruturantes, como educação, saúde, segurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar. Experiências como o Bolsa Família e o Mais Infância Ceará demonstram que condicionalidades e acompanhamento contínuo ampliam as capacidades das famílias, em linha com a perspectiva de Sen (2010). Já o Programa Cisternas e o PAA evidenciam que soluções simples, territorialidades e participativas podem produzir impactos duradouros, enquanto o Auxílio Emergencial revelou a eficácia de medidas emergenciais, mas também seus limites estruturais. Nesse sentido, o FECOEP precisa superar sua lógica predominantemente assistencialista e adotar estratégias mais integradas, planejadas e avaliadas, para que os recursos disponíveis se traduzam em efetiva redução da pobreza em Alagoas.

A análise dos dados de arrecadação do FECOEP no período de 2020 a 2024 revela oscilações significativas. Conforme a Tabela 2, a arrecadação cresceu entre 2020 (R\$ 90 milhões) e 2022 (R\$ 135 milhões), mas apresentou queda em 2023 (R\$ 110 milhões) e redução drástica em 2024, com apenas R\$ 8,1 milhões registrados até abril. Esse comportamento evidencia que o fundo possui um potencial arrecadatório consistente, mas que permanece vulnerável a conjunturas econômicas e, sobretudo, à fragilidade da sua execução prática.

Tabela 1 - Arrecadação estimada do FECOEP (2020–2024)
Arrecadação Estimada (R\$ milhões)

Ano	
2020	R\$ 90 milhões
2021	R\$ 120 milhões
2022	R\$ 135 milhões
2023	R\$ 110 milhões
2024	R\$ 8,1 milhões (até abril)

Fonte: Elaboração própria com base em SEFAZ/AL (2020–2024).

Quando comparados aos indicadores sociais, os resultados apontam para um descompasso. A Tabela 3 mostra que a pobreza em Alagoas, que já era elevada em 2020 (53,7%), aumentou para 60,3% em 2021, refletindo os impactos da pandemia da COVID-19, da elevação da inflação de alimentos e do crescimento do desemprego. A partir de 2022, observa-se uma trajetória de queda, atingindo 46,2% em 2023 e 41,4% em 2024. A extrema pobreza seguiu padrão semelhante: crescimento em 2021 (16,4%), queda em 2022 (13,1%) e redução mais acentuada em 2024 (7,1%).

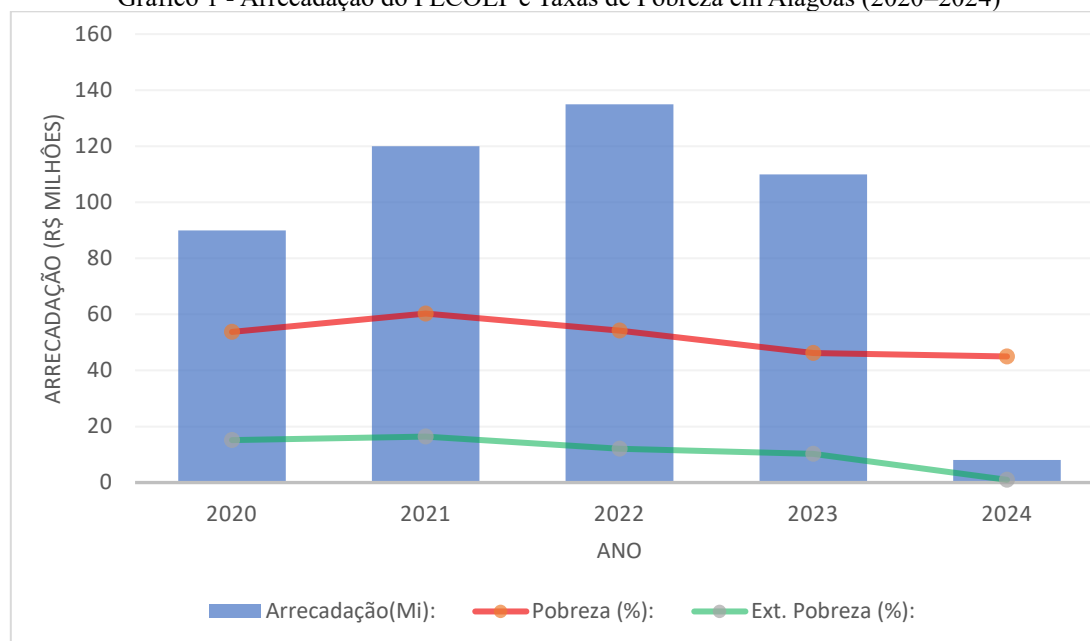
Tabela 2 - Taxas de pobreza e extrema pobreza em Alagoas (2020–2024)

Ano	Pobreza (%)	Extrema Pobreza (%)
2020	53,7%	-
2021	60,3%	16,4%
2022	54,2%	13,1%
2023	46,2%	-
2024	41,4%	7,1%

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2020–2023) e fontes complementares.

O Gráfico 1, ao integrar arrecadação e pobreza, reforça a contradição central: mesmo em anos de arrecadação robusta, como 2021 e 2022, a pobreza permaneceu elevada, reduzindo-se de forma mais significativa apenas posteriormente. Essa defasagem sugere que a disponibilidade financeira do FECOEP não se converteu em resultados imediatos, revelando problemas de execução e ausência de políticas de impacto direto.

Gráfico 1 - Arrecadação do FECOEP e Taxas de Pobreza em Alagoas (2020–2024)



Fonte: Elaboração própria com base em SEFAZ/AL e IBGE (2020–2024).

Esses diagnósticos convergem em um ponto: o FECOEP não conseguiu converter arrecadação em impacto direto, confirmando tanto as fragilidades estruturais destacadas por Farias (2021) quanto a ausência de avaliação de impacto apontada por Silva (2024). Em perspectiva teórica, também reforça as críticas de Draibe (2001), para quem políticas que apenas mitigam efeitos imediatos não enfrentam as causas estruturais da pobreza, e de Furtado (2000), ao destacar que a desigualdade regional brasileira demanda investimentos integrados em desenvolvimento social e produtivo. Nesse contexto, a redução da pobreza em Alagoas a partir de 2022 parece relacionar-se mais à ampliação de programas federais e estaduais — como o Auxílio Emergencial, o retorno do Bolsa Família/Auxílio Brasil, o Cartão Cria, o Cartão Escola 10 e o Alagoas sem Fome — do que à plena utilização da arrecadação do FECOEP.

Ao dialogar com experiências nacionais, percebe-se que a trajetória do fundo se aproxima das limitações do Auxílio Emergencial, que reduziu a pobreza apenas no curto prazo (NERI, 2021), e se distancia das políticas mais estruturantes, como o Bolsa Família, o Programa Mais Infância Ceará, o Programa Cisternas e o PAA. Enquanto esses exemplos articularam renda com educação, saúde, segurança alimentar e desenvolvimento local, o FECOEP manteve predominância de medidas assistenciais, com baixa integração intersetorial e pouca capacidade de romper ciclos de vulnerabilidade.

Dessa análise, emergem três fragilidades centrais. Primeiro, a subutilização dos recursos, uma vez que menos de 35% da arrecadação entre 2015 e 2020 foi aplicada em projetos, acumulando saldo superior a R\$ 600 milhões (TCE/AL, 2023). Para enfrentar essa limitação, seria necessário estabelecer um cronograma de execução orçamentária com percentuais mínimos de aplicação anual e ampliar os mecanismos de transparência, por meio de prestações de contas periódicas acessíveis ao público. Segundo o impacto limitado na redução estrutural da pobreza, já que os avanços recentes parecem estar

mais relacionados a programas externos ao fundo. Esse problema poderia ser mitigado com maior integração entre as transferências de renda e serviços estruturantes, como saúde, educação, saneamento e inclusão produtiva, acompanhados de condicionalidades brandas que reforcem o vínculo das famílias com essas políticas. Terceiro, a fragilidade de governança e planejamento, marcada pela ausência de metas claras, indicadores de monitoramento e participação efetiva da sociedade civil. Nesse ponto, o fortalecimento do Conselho de Gestão do FECOEP, com maior representatividade social e municipal, e a adoção de indicadores de desempenho mensuráveis são passos fundamentais para alinhar os recursos arrecadados a resultados concretos.

Assim, embora os dados sinalizem tendência de redução da pobreza em Alagoas nos últimos anos, essa melhora não se deve diretamente à atuação do FECOEP. O fundo permanece mais próximo de um mecanismo de caráter assistencialista do que de uma política pública estruturante. Para que cumpra sua missão, é necessário transformar o potencial arrecadatário em ações de longo prazo, integrando transferência de renda a serviços básicos e estratégias de inclusão produtiva, em consonância com os referenciais teóricos e as lições das experiências nacionais e estaduais de maior êxito. Para tanto, é fundamental que o Estado de Alagoas invista em governança pública qualificada, com foco na gestão por resultados, transparência, participação cidadã e controle social. Além disso, a definição de prioridades com base em diagnósticos territoriais e sociais é condição essencial para garantir que os recursos arrecadados atinjam efetivamente quem mais precisa.

Com esses elementos, a discussão evidencia tanto as limitações quanto as possibilidades de aperfeiçoamento do FECOEP, permitindo que, a partir de seus desafios atuais, sejam construídas soluções capazes de aproximá-lo de um instrumento estruturante de combate à pobreza. À luz desses achados, as considerações finais a seguir buscam consolidar as análises realizadas e apresentar recomendações estratégicas para a transformação do fundo em uma política pública de maior efetividade em Alagoas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Alagoas (FECOEP) evidencia a centralidade desse instrumento na estratégia de enfrentamento das desigualdades sociais em um dos estados mais pobres do Brasil. Ao longo do estudo, observou-se que o fundo dispõe de uma capacidade arrecadatória significativa, fruto da vinculação constitucional e do acréscimo de alíquotas sobre bens e serviços supérfluos. Contudo, os dados empíricos e a literatura especializada convergem ao apontar que esse potencial ainda não se traduz em impactos proporcionais na redução da pobreza.

Os resultados demonstraram que, entre 2020 e 2024, mesmo com arrecadações expressivas em determinados anos, a redução da pobreza e da extrema pobreza ocorreu de forma mais vinculada a programas federais e estaduais — como o Auxílio Emergencial, o Bolsa Família/Auxílio Brasil, o

Cartão Cria e o Cartão Escola 10 — do que ao uso direto dos recursos do FECOEP. Essa constatação confirma diagnósticos prévios de Silva (2024), Oliveira (2020) e Farias (2024), além de dialogar com a crítica de Draibe (2001), que alerta para os limites de políticas meramente compensatórias, e de Furtado (2000), que ressalta a necessidade de enfrentar os determinantes estruturais da desigualdade regional.

Da análise conjunta de tabelas, gráficos e comparativos, emergem três fragilidades centrais: a subutilização dos recursos, o impacto limitado na superação estrutural da pobreza e a fragilidade de governança e planejamento. Esses problemas revelam que o FECOEP permanece mais próximo de um mecanismo assistencialista do que de uma política pública estruturante, incapaz de alterar de forma consistente os padrões históricos de vulnerabilidade social em Alagoas.

Entretanto, o trabalho também apontou caminhos de superação. No caso da subutilização, a adoção de cronogramas de execução orçamentária e de mecanismos de transparência pode evitar o acúmulo excessivo de saldos. Quanto ao impacto restrito, a articulação entre transferências de renda e serviços básicos — especialmente em saúde, educação, saneamento e inclusão produtiva —, acompanhada de condicionalidades adequadas, pode alinhar o fundo a boas práticas nacionais. Por fim, no campo da governança, o fortalecimento do Conselho de Gestão, com maior participação da sociedade civil e de representantes municipais, além da definição de indicadores claros de desempenho, é condição essencial para consolidar o FECOEP como política efetiva.

Essas recomendações não significam apenas ajustes administrativos, mas uma necessária mudança de paradigma: transformar o FECOEP em um instrumento de desenvolvimento social sustentável, inspirado em experiências exitosas como o Bolsa Família, o Mais Infância Ceará, o Programa Cisternas e o PAA. Somente assim será possível alinhar o fundo à perspectiva das capacidades humanas de Sen (2010), promovendo não apenas o alívio imediato da pobreza, mas também a expansão das liberdades e oportunidades para a população alagoana.

Em síntese, o estudo confirma a relevância do FECOEP enquanto ferramenta legal e institucional, mas também evidencia seus limites atuais e as oportunidades de avanço. O desafio que se coloca ao Estado de Alagoas é converter recursos financeiros disponíveis em políticas estruturantes, territorialidades e avaliadas de forma contínua, capazes de romper o ciclo intergeracional da pobreza e reduzir desigualdades históricas. O êxito desse processo dependerá, sobretudo, da capacidade de gestão pública qualificada, da transparência, da participação social e do compromisso político em transformar o fundo em verdadeiro vetor de inclusão e desenvolvimento.



REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. Lei Complementar nº 31, de 30 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP). **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 2002.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 584, de 30 de março de 2006**. Institui o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP). **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, 2006.
- BRASIL. Secretaria da Fazenda de Alagoas (SEFAZ/AL). **Relatório de arrecadação do ICMS e FECOEP**. Maceió, 2023. Disponível em: <https://www.sefaz.al.gov.br>. Acesso em: 1 set. 2025.
- BUARQUE, Cristovam. **A revolução nas prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BUSSAB, Wilton de Oliveira; MORETTIN, Pedro A. **Estatística básica**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- DRAIBE, Sônia. **Políticas sociais e combate à pobreza no Brasil: desafios dos anos 1990**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-15, 2001.
- FARIAS, Davi Torres. **Economia do pauperismo: uma análise acerca da territorialização da pobreza no estado de Alagoas**. 2024. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Alagoas, Campus Sertão, Delmiro Gouveia, 2024. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/handle/123456789/15343>. Acesso em: 31 ago. 2025.
- FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza**. Brasília: IPEA, 2019.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da vulnerabilidade social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2022.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- LIMA, J. A. C. et al. **Políticas públicas e desigualdade social em Alagoas: uma análise crítica**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 49, n. 3, p. 119-138, 2018.
- MARTINS, Sergio Pinto. **Direito tributário aplicado**. São Paulo: Atlas, 1998.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Cisternas: Relatório de Gestão 2022**. Brasília: MDS, 2022.

NERI, Marcelo. **Auxílio Emergencial contra a pobreza: impactos e lições**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2021.

OLIVEIRA, A. S. **Políticas sociais em Alagoas: avanços e limites**. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 24, n. 2, p. 75-94, 2020.

PAES DE BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Brasília: IPEA, 2007.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOARES, F. V. et al. **Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família Programme: A Comparative Analysis**. Washington: World Bank, 2010.

TCE/AL – Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. **Relatório de auditoria sobre o FECOEP**. Maceió: TCE/AL, 2023.

TENÓRIO, Livia Rebeca Silva. **Mulheres alagoanas: uma análise das condições de vida a partir do jornalismo de dados**. 2024. 72 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Jornalismo) – Instituto de Ciências Humanas, Comunicação e Artes, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/handle/123456789/14950>. Acesso em: 31 ago. 2025.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Avaliação do Programa Mais Infância Ceará**. Fortaleza: UNICEF, 2021.