



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP

CONCEIÇÃO DE MARIA DOS SANTOS MOURA

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO DE COMBATE À POBREZA-  
FECOP NO ESTADO DO PIAUÍ (2007 – 2016)**

TERESINA

2018

CONCEIÇÃO DE MARIA DOS SANTOS MOURA

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO DE COMBATE À POBREZA -  
FECOP NO ESTADO DO PIAUÍ (2007 – 2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí como requisito para a obtenção do título de mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

Área de concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional

TERESINA

2018

### FICHA CATALOGRÁFICA

Serviço de Processamento Técnico da Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

- M929a Moura, Conceição de Maria dos Santos.  
Análise da implementação do fundo de combate à pobreza -  
FECOP no Estado do Piauí (2007 – 2016) / Conceição de Maria  
dos Santos Moura. – 2018.  
102 f.
- Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade  
Federal do Piauí, Teresina, 2018.  
“Orientador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes  
Freitas”.
1. Pobreza. 2. Políticas Públicas. 3. Fundo de Combate à  
Pobreza. 4. Piauí. I. Título.

CDD 362.5

CONCEIÇÃO DE MARIA DOS SANTOS MOURA

## ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO DE COMBATE À POBREZA - FECOP NO ESTADO DO PIAUÍ (2007 – 2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.


Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

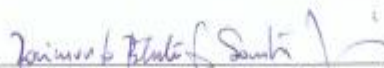
Orientador: Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas.

Aprovado em 21 de dezembro de 2018.

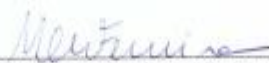
### BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas (UFPI)  
Orientador



Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior (UFPI)  
Examinador Interno



Prof. Dra. Maria D'Alva Macedo Ferreira (UFPI)  
Examinadora Externa ao Programa

À Eloá Queirós dos Santos Moura, minha fonte de inspiração e superação. Em seu nome e de todos os demais que, de alguma forma, contribuíram para materializar essa árdua, mas gratificante empreitada.

MOURA, Conceição de Maria dos Santos. **Análise da implementação do Fundo de Combate à Pobreza - FECOP no Estado do Piauí (2007 – 2016)**. 2018. 102 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018.

## RESUMO

Essa dissertação destina-se a analisar o processo de implementação do Fundo de Combate à Pobreza no Piauí (FECOP – PI), entre 2007 e 2016. Especificamente, almeja-se: verificar a situação-problema, o público-alvo e os objetivos do FECOP – PI; identificar a estrutura administrativa e composição do Conselho do Fundo; e apresentar a execução orçamentário-financeira dos recursos do Fundo por órgão, por funções de governo e por regiões (territórios). O FECOP foi instituído pela Lei 5.622, de 2006, com o objetivo de viabilizar à população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos deveriam ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar, infraestrutura, segurança pública, entre outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida. A legislação indica que ele será gerido pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC), em consonância com o Plano Estadual de Combate à Pobreza a ser estabelecido pelo Conselho de Políticas de Combate à Pobreza (CONFECOP). Para realizar essa pesquisa, utilizaram-se dados primários e brutos, mediante os quais foi possível construir um banco de dados sobre todas as ações financiadas com recursos do FECOP – PI, do período de 2007 a 2016, extraídos de instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), bem como os Balanços Gerais do Estado. Ademais, examinam-se as Atas de Reuniões do CONFECOP e demais documentos atinentes à temática proposta. Realizaram-se, ainda, entrevistas semiestruturadas junto aos membros do Conselho, da equipe técnica e de um servidor da SASC, a fim de evidenciar como foram tomadas as decisões acerca da implementação do Fundo. Como resultados, a pesquisa demonstrou que ele teve previsão de arrecadação total R\$ 415.330.662,00, ou seja, ao longo de dez anos, foram empregados quase meio bilhão de reais para executar seus objetivos, conforme a legislação. Outrossim, até o ano de 2015, o Conselho não esteve atuante e, possivelmente, não contava com um planejamento de curto/médio prazo, sequer metas específicas a serem cumpridas, de acordo com a análise da execução orçamentário-financeira, posto que apenas três funções de governo (saúde, educação e assistência social) foram as que mais receberam e executaram, sem terem, contudo, regularidade em seus gastos. Por fim, constatou-se que o processo de execução do Fundo, a partir do Conselho, é recente, demandando melhorias em sua estrutura normativa, a exemplo de: composição mais equilibrada quanto aos representantes da sociedade civil em relação aos membros do governo; realização de treinamento/capacitações aos membros sobre a temática da pobreza e gestão de recursos; promoção da transparência; e melhoria nas prestações de contas, para que sejam cumpridos, de fato, os objetivos do FECOP.

Palavras-chave: Pobreza. Políticas Públicas. Fundo de Combate à Pobreza. Piauí.

MOURA, Conceição de Maria dos Santos. **Analysis of the implementation of the Fund to Combat Poverty - FECOP in the State of Piauí (2007-2016)**. 2018. 102 pp. Dissertation (Master in Public Management) - Federal University of Piauí, Teresina, 2018.

### ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the implementation process of the Fund to Combat Poverty in Piauí (FECOP-PI), between 2007 and 2016. Specifically, it aims to: verify the problem situation, the target public and the objectives of the FECOP - PI; identify the administrative structure and composition of the Fund Council; and to present the budgetary and financial execution of the resources of the Fund by organ, by functions of government and by regions (territories). The FECOP was established by Law 5.622 of 2006, with the objective of enabling the population of the State to access decent levels of livelihood, whose resources should be applied in supplementary actions of nutrition, housing, education, health, strengthening of family income, infrastructure, public safety, among other programs of relevant social interest, aimed at improving the quality of life. The legislation indicates that it will be managed by the Department of Social Assistance and Citizenship (SASC), in line with the State Plan to Combat Poverty to be established by the Council for Policies to Combat Poverty (CONFECOP). To carry out this research, primary and raw data were used, through which it was possible to construct a database on all actions financed with FECOP-PI resources, from 2007 to 2016, extracted from planning instruments, such as Pluriannual Plan, the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Laws, as well as the State General Statements. In addition, the Minutes of Meetings of the Council of Policies to Combat Poverty and other documents pertaining to the proposed theme are examined. Also, semi-structured interviews were held with Council members, technical staff and a SASC server to demonstrate how decisions were taken regarding the implementation of the Fund. As a result, the research showed that it had forecast total collection R\$ 415,330,662.00, that is, over ten years, were used almost half a billion reais to achieve its goals, according to legislation. Also, up to 2015, the Council was not active and, possibly, did not have a short/medium term planning, or even specific targets to be met, according to the budget-financial execution analysis, since only three government functions (health, education and social assistance) were the ones that received and performed the most, but did not have regular expenses. Finally, it was noted that the implementation process of the Fund, from the Council, is recent, requiring improvements in its normative structure, such as: a more balanced composition of civil society representatives vis-à-vis members of the government; training of members on poverty and resource management; promoting transparency; and improvement in the rendering of accounts, in order to fulfill, in fact, the objectives of the FECOP.

Keywords: Poverty. Public policy. Fund for Combating Poverty. Piauí.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADROS

Quadro 1 -	Critérios para a seleção da Amostra	46
Quadro 2 -	Definição da situação-problema e do público-alvo do FECOP	49
Quadro 3 -	Composição e participação no CONFECOP – Parte I	62
Quadro 4 -	Deliberações do CONFECOP no ano de 2016	65
Quadro 5 -	Composição e participação no CONFECOP – Parte II	67
Quadro 6 -	Execução orçamentário-financeira dos recursos do Fundo	69
Quadro 7 -	Início da execução orçamentário-financeira do FECOP (2007-2015)	71
Quadro 8 -	Territorialização dos programas da função saúde que receberam recursos do FECOP	84
Quadro 9 -	Territorialização dos programas da função agricultura que receberam recursos do FECOP	85
Quadro 10 -	Territorialização dos programas da função assistência social que receberam recursos do FECOP	85

### GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Receita anual prevista para o FECOP (2007 – 2016)	73
Gráfico 2 -	Receitas previstas e arrecadadas FECOP (2007-2016)	74
Gráfico 3 -	Receitas arrecadadas, despesas empenhadas e pagas FECOP (2007-2016)	75
Gráfico 4 -	Despesas fixadas por órgão na fonte FECOP (2007-2016)	76
Gráfico 5 -	Despesas fixadas por função de governo (FECOP)	77
Gráfico 6 -	Despesa fixada, empenhada e paga na função saúde (FECOP)	78
Gráfico 7 -	Despesa fixada, empenhada e paga na função assistência social (FECOP)	79
Gráfico 8 -	Despesa fixada, empenhada e paga na função agricultura (FECOP)	80
Gráfico 9 -	Execução orçamentário-financeira dos programas da saúde com	81



recursos do FECOP (2007-2016)

Gráfico 10 - Execução orçamentária dos programas da agricultura com recursos do FECOP (2007-2016) 82

Gráfico 11 - Execução orçamentária dos programas da assistência social com recursos do FECOP (2007-2016) 83

## **FIGURAS**

Figura 1 - Mapa da divisão territorial do Piauí (LC 87/2007 e alterações) 54

Figura 2 - Municípios, conforme o porte, com CRAS e CREAS 55

Figura 3 - Critérios para a seleção de projetos 57

## LISTA DE SIGLAS

CEAS	Conselho Estadual da Assistência Social
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CEE	Conselho Estadual da Educação
CEDROGRAS	Coordenadoria de Enfrentamento às Drogas do Estado do Piauí
CES	Conselho Estadual da Saúde
CGE	Controladoria Geral do Estado do Piauí
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONFECOP	Conselho de Políticas de Combate à Pobreza
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especial da Assistência Social
DGP PI	Delegada Geral da Polícia Civil do Piauí
EC	Emenda Constitucional
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza pelo Governo Federal
FECEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza de Pernambuco
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FUMACOP	Fundo Maranhense de Combate à Pobreza
FUNCEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MOG	Ministro de Estado do Orçamento e Gestão
ODM	Objetivos do Milênio
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PM – PI	Polícia Militar do Piauí
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
QCGPM – PI	Quartel do Comando Geral da Polícia Militar do Piauí
SESAPI	Secretaria de Estado da Saúde do Piauí
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
SSP – PI	Secretaria de Segurança Pública do Piauí
SEPLAN	Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí
SEFAZ	Secretaria de Fazenda do Estado do Piauí
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SEPLAG	Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão
SEJUS	Secretaria da Justiça
SETRE	Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo
SEID	Secretaria Estadual para Inclusão da Pessoa com Deficiência

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	13
<b>1</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	19
1.1	Conceituação.....	19
1.2	Implementação de políticas públicas.....	20
1.3	Modelos de implementação.....	21
1.4	Desafios da implementação.....	26
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL..</b>	28
2.1	Discussão conceitual sobre a pobreza.....	28
2.2	Antecedentes da criação do Fundo Federal de Combate à Pobreza.....	32
2.3	Fundos Nordestinos de Combate à Pobreza.....	39
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	45
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO DE COMBATE À POBREZA -FECOP NO ESTADO DO PIAUÍ (2007-2016).....</b>	48
4.1	Situação-problema, público-alvo e objetivos do FECOP Piauí.....	48
4.2	Estrutura administrativa e composição do CONFECOP.....	59
4.3	Execução orçamentário-financeira dos recursos do FECOP (2007-2016)	68
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	87
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	90
	<b>APÊNDICES.....</b>	97

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a discussão conceitual acerca da pobreza tem sido objeto de estudo de muitos autores das ciências sociais. No entanto, essa preocupação nem sempre aconteceu. Em 1950, por exemplo, acreditava-se que o crescimento econômico seria o bastante para superar a pobreza (MOTA, 2011).

Nessa concepção, a acumulação de capital permitiria a expansão do produto nacional, o que resultaria na distribuição da riqueza e na melhoria do bem-estar social. Entretanto, a primazia dessa concepção foi abalada pelas altas taxas de crescimento econômico observadas na América Latina entre as décadas de 1960 e 1970, persistindo altos níveis de pobreza e desigualdade social (MOTA, 2011).

Em relação ao Brasil, Machado (2006) afirma que o acelerado crescimento econômico que caracterizou o “milagre brasileiro” da década de 1970, veio acompanhado de uma forte concentração de renda e do conseqüente aumento da desigualdade, sem alterar de forma significativa o quadro de pobreza que marcou o país. Segundo o autor, essa situação foi substantiva para colocar a questão da pobreza e da desigualdade, suas causas e seus determinantes, no centro das atenções, a partir desse período.

Estudo realizado pelo IPEA, em parceria com o Banco Mundial, sobre a mobilidade social no Brasil, revelou que no último século, até 1980, a economia brasileira era uma das que apresentava mais rápido crescimento no mundo. No período que se seguiu, de 1980 a 2000, mesmo com uma redução nesse ritmo de crescimento, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* continuou a crescer a uma taxa média de 2,5% ao ano – considerada respeitável no cenário mundial (GACITÚA-MARIÓ; WOOLCOCK, 2005).

Gacitúa-Marió e Woolcock (2005) argumentaram que esse crescimento econômico, aliado aos ajustes nas políticas públicas implementadas no período, contribuiu significativamente para a redução da pobreza, que caiu de 40%, em 1977, para 36%, em 2000, mantendo-se em um patamar considerado alto, em comparação a outros países com renda *per capita* semelhante. Em relação à distribuição de renda, o referido estudo indicou que o PIB brasileiro *per capita* era cerca de 4,2 vezes o valor da linha de pobreza, e 8,5 vezes o valor da linha de indigência vigente no país, o que fazia do Brasil um dos países mais desiguais do mundo.

Dessa forma, o descompasso entre índice de pobreza e nível de crescimento econômico no país contribuiu, segundo Ivo (2003), para que a temática da pobreza ganhasse força enquanto questão política, no sentido de reivindicar dos diversos atores sociais

envolvidos em seu enfrentamento alterações nas políticas públicas até então elaboradas, com vistas à equalização das condições de desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, o processo de redemocratização do país, que resultou na promulgação da Constituição Federal (CF), em 1988, marcou o início das garantias de direitos de cidadania e da rede de proteção social no país (CUNHA, 2010). Por conseguinte, ficou instituído como objetivo da República do Brasil, de acordo com o Art. 3º, inciso III, da CF: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1998, p. 11).

Com a nova Constituição, criaram-se vários direitos sociais e, conseqüentemente, gerou-se um novo arranjo das relações entre os entes federativos, de forma que os recursos da União passaram a ser descentralizados, com o repasse direto para as demais entidades, aumentando a capacidade de financiamento público, alterando a execução do gasto social brasileiro, aproximando os executores das políticas de seus beneficiários, elevando a responsividade dos gestores públicos e, por fim, promovendo maior controle social (MOTA, 2011).

Com efeito, diante da necessidade de atender às demandas emergentes da ampliação do exercício da cidadania no país, emergiram maiores responsabilidades ao governo brasileiro, tendo em vista produzir políticas públicas capazes de proporcionar mobilidade social positiva às famílias em situação de pobreza (DAGNINO, 2002 apud MOTA, 2011).

Por conseguinte, a demanda por maior volume de recursos disponibilizados para o financiamento dessas políticas gerou a busca por “receitas” extraordinárias para suprir tais necessidades, dentre as quais se destacam os fundos especiais destinados ao financiamento de ações específicas capazes de impactar positivamente a vida das famílias por elas atendidas (FERNANDES, 2015).

Em 2000, o Congresso Nacional, por intermédio da Emenda Constitucional nº 31, aprovou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – para vigorar até o ano de 2010, a ser regulado por Lei Complementar –, com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos deveriam ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar, e outros programas de relevante interesse social, voltados à melhoria da qualidade de vida.

Além disso, a supracitada emenda apresenta em seu art. 82 que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com parte da arrecadação do ICMS, recursos e outros que vierem a destinar sendo geridos por entidades

que contem com a participação da sociedade civil. Em 2010, a Emenda Constitucional nº 67 prorrogou por tempo indeterminado o prazo de vigência do Fundo sob epígrafe.

Segundo Fernandes (2015), esse Fundo nacional fomentou a criação dos Fundos Estaduais Individuais de Combate e Erradicação da Pobreza, principalmente na região Nordeste. Nesse ensejo, foram criados por leis em diferentes períodos, a partir da Emenda Constitucional nº 42, de 2000. A Bahia, Ceará, Pernambuco foram os pioneiros no Nordeste, seguidos da Paraíba, do Maranhão, de Alagoas, e os demais, em 2003/2004. Nesse contexto, sublinha-se que o Piauí o instituiu mais tardiamente, em 2006, com execução dos recursos apenas a partir de 2009. Esses Fundos demonstram finalidades similares ao Fundo Federal, na promoção, na coordenação, no acompanhamento e na integralização de ações governamentais destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade social, bem como suas respectivas causas e efeitos (FERNANDES, 2015).

No Estado do Piauí, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) foi instituído pela Lei 5.622, de 2006. Com o advento da Lei nº 6.038, de 2010, sua vigência passou a ter tempo indeterminado. O FECOP tem o objetivo de viabilizar à população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos são aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar, infraestrutura, segurança pública e outros programas de relevante interesse social, orientados para a melhoria da qualidade de vida.

Nessa perspectiva, a legislação determina que o Fundo deve ser gerido pela SASC, em consonância com o Plano Estadual de Combate à Pobreza a ser estabelecido pelo CONFECOP.

A propósito, Lüchmann (2006) releva que os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nas diversas áreas de atuação correspondem a experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo, consubstanciados no Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1988, sobretudo em âmbito do governo local ou municipal.

O Conselho do FECOP foi instituído pelo Decreto nº 12.554, de 21 de março de 2007, com a denominação de Conselho de Avaliação dos Programas de Investimentos Econômicos e Sociais. Trata-se de um órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, formado por secretários (representantes do governo) de várias áreas, como: assistência social e cidadania; planejamento; saúde; educação; desenvolvimento rural; quatro representantes da sociedade civil; e um representante da Assembleia Legislativa. A composição do Conselho sofreu algumas alterações, sendo bastante ampliada a participação de representantes do governo no ano de 2015.

Ressalta-se, ainda, segundo a norma, que também são obrigações do referido Conselho a publicação trimestral, no Diário Oficial do Estado do Piauí, de relatório circunstanciado discriminando as receitas e aplicações dos recursos, além de dar publicidade aos critérios de alocação e de uso destes, encaminhando, semestralmente, prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado do Piauí.

No entanto, em consulta aos Diários Oficiais do Estado do Piauí, a partir de 2007, observa-se a ausência dessas divulgações – as quais são exigidas pela legislação –, da execução dos recursos do Fundo, bem como das decisões deliberadas pelo Conselho em relação a isso.

Os relatórios de gestão, conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2016), são encarregados de evidenciar a execução física e financeira das ações financiadas com o Fundo, pois podem avaliar a aplicação dos recursos por setorial, por função de governo, por regiões e por programas de governo, além de apresentar as recomendações a serem seguidas. Visam a atender, inclusive, aos princípios constitucionais que regem o funcionamento da Administração Pública quanto à publicidade e transparência dos atos públicos.

No entanto, em consulta às Leis Orçamentárias do período de 2007 a 2016, constatou-se que o Fundo teve previsão de receitas no total de R\$ 436.257.372,00, sendo arrecadado R\$ 415.330.662,00, ou seja, ao longo de dez anos, foram quase meio bilhão de reais destinados a executar seus objetivos, em concordância com a legislação. Para mais, nas peças orçamentárias em consulta, é possível verificar que só consta previsão de receitas a partir do ano de 2009, ficando dois anos sem execução, a partir da lei de criação do FECOP.

Diante disso, o presente trabalho desenvolveu-se com o intuito de responder ao seguinte questionamento: como se deu a implementação do FECOP durante o período de 2007 a 2016? Tem como pano de fundo a discussão acerca da natureza das ações financiadas pelo Fundo e o alinhamento dessas ações com o processo de implementação da gestão do Fundo. Partindo dessa questão central, delinearão-se os objetivos que dão suporte ao desenvolvimento da pesquisa, sendo o objetivo geral analisar o processo de implementação do FECOP entre 2007 e 2016. Combinando-se com esse propósito, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos: verificar a situação-problema, o público-alvo e os objetivos do FECOP Piauí; identificar a estrutura administrativa e composição do Conselho do Fundo; e apresentar a execução orçamentário-financeira dos recursos do Fundo (2007-2016) por órgão, por funções de governo e por regiões (territórios).



Nesse contexto, um levantamento realizado pela Fundação Abrinq, em julho de 2017, revelou que o Piauí continua entre as Unidades da Federação com maior número de famílias em situação de pobreza extrema, posto que em 2015, 19,7% da população possuía renda domiciliar mensal *per capita* de até um quarto do salário-mínimo, ou seja, cerca de 630 mil piauienses tinham renda familiar inferior a R\$ 197 por pessoa, uma vez que naquele ano, o salário-mínimo era de R\$ 788.

Com esse índice, o Piauí figura na quinta pior colocação entre todos os Estados brasileiros, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – um dos indicadores presentes no levantamento da Fundação Abrinq. Ademais, os piores resultados foram observados nos Estados do Maranhão, onde 26,8% da população vive em pobreza extrema; Alagoas (22,3%); Ceará (20,7%); e Acre (19,9%). Por meio desse levantamento, que conta com 107 indicadores, identificam-se as regiões com maiores debilidades em relação ao restante do país.

Isso posto, reforça-se o interesse em desenvolver o presente trabalho, realçando a sua relevância para o conhecimento profissional e acadêmico, porquanto o Piauí é um Estado que ainda apresenta, em relação ao cenário nacional, elevados índices de pobreza. Aliás, o estudo da pobreza é uma das manifestações contemporâneas mais presentes e importantes na questão social no Brasil (MOTA, 2011).

À vista disso, fez-se necessário buscar produções científicas relacionadas ao assunto proposto, oportunidade em que se concebeu a presença de significativos estudos correlatos à temática, os quais exploram o financiamento de Fundos de Combate à Pobreza em Estados como Bahia, Pernambuco e Ceará, tendo como base os Relatórios de Prestação de Contas e outros documentos relacionados à gestão desses Fundos, no sentido de verificar a eficiência no cumprimento dos objetivos, da redução da pobreza nas localidades atendidas e dos programas financiados por esses recursos.

Em específico, esse estudo proporcionará uma visão geral e regional acerca do volume de recursos executados, possibilitando a extração de informações sobre o processo de implementação do FECOP no Piauí, assim como o fomento à transparência governamental, o controle social e a discussão sobre a participação da sociedade nas deliberações do Conselho do Fundo.

Portanto, essa pesquisa poderá inspirar outras investigações sobre a temática da pobreza e das desigualdades no Estado, e divulgar os impactos dessas ações nos modos de viver da população pobre, visando a melhorar essa política pública estadual.

No âmbito das discussões e compreensões sobre a análise da gestão do FECOP no Piauí, no período de 2007 a 2016, essa dissertação estrutura-se em quatro capítulos, descritos na sequência e assim denominados: Políticas públicas; Políticas públicas de combate à pobreza no Brasil; Procedimentos metodológicos; Análise da implementação do Fundo de Combate à Pobreza no Piauí (2007-2016).

O primeiro capítulo, *Políticas públicas*, contém discussões teóricas voltadas à sua conceituação, implementação de políticas públicas, bem como aos modelos de implementação e seus desafios.

No segundo, *Políticas públicas de combate à pobreza no Brasil*, apresenta o debate conceitual sobre a pobreza, os antecedentes da criação do Fundo Federal de Combate à Pobreza e alguns Fundo Nordestinos de Combate à Pobreza.

No terceiro capítulo são detalhados os procedimentos metodológicos envolvidos na pesquisa, evidenciando como os dados foram extraídos, tratados e transformados em informações, a fim de propiciar as análises devidas sobre a implementação do FECOP no Piauí.

No capítulo seguinte, *Análise da implementação do Fundo de Combate à Pobreza no Piauí – FECOP (2007-2016)*, mostra-se o contexto atinente a esse processo, a partir de três tópicos: situação-problema, problema-alvo e objetivos do FECOP Piauí; estrutura administrativa e composição do Conselho; execução orçamentário-financeira dos recursos do FECOP (2007-2016). Assim, expressa as interpretações e discussões relativas aos resultados da pesquisa com demonstrações em gráficos, além de análises e avaliações das informações geradas.

Por fim, nas *Considerações finais* são expostos os encaminhamentos finais da pesquisa, embasados pela teoria de políticas públicas, pelas políticas de combate à pobreza e pelo Fundo de Combate à Pobreza no Piauí, com sugestões para possíveis melhorias dessas políticas públicas.

## 1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Esse capítulo propõe uma discussão sobre políticas públicas. Para tanto, são delineados tópicos sobre a conceituação de políticas públicas, suas fases ou etapas, com foco na fase de implementação de políticas públicas, considerada necessária para entender o processo de implementação do FECOP-PI. Abordam-se, ainda, os modelos de implementação e alguns de seus desafios.

### 1.1 Conceituação

Conforme Souza (2006), não existe uma única ou melhor definição sobre o que seja política pública. Para Lynn (1980), é um conjunto de ações do governo que produzirão um efeito específico. Em outra visão, pode ser conceituada como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por intermédio de delegação, e influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 1986).

Uma acepção mais simplificada denota que é aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer (DYE, 1984). No entanto, a descrição mais conhecida, segundo Souza (2006), é a de Laswell, na qual, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Souza (2006) resumiu política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso delas (variável dependente). Dessa forma, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e suas plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Entre os diversos setores de alcance das políticas públicas, Mota (2011) indicou que as políticas sociais se destacam como políticas públicas de maior demanda pelos movimentos civis organizados e sindicatos. Além disso, destaca que a importância das políticas públicas sociais também pode ser reforçada pelo surgimento da concepção de Estado de Bem-Estar Social do Estado Moderno, que impulsionou o Estado a intervir e estabelecer certas garantias sociais na medida em que o mercado não atendia a uma série de necessidades reputadas como socialmente relevantes. O Estado, então, passaria a organizar o sistema de garantias legais ao acesso a bens e serviços que garantissem a proteção social da pessoa diante de riscos e vulnerabilidades sociais (JACCOUD, 2009).

Deve-se considerar que essas políticas sociais se inserem como premissa básica para a consolidação dos direitos humanos e expansão da cidadania. Portanto, precisam refletir não somente leis, programas, normas, ou metas que possibilitem a inclusão social, mas contemplar uma “forma de “fazer”, construída na busca permanente pela participação e pelo diálogo entre os poderes constituídos democraticamente e a população (CFP, 2009, p. 13).

Portanto, as políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas que, quando são postos em ação, são implementados, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

## 1.2 Implementação de políticas públicas

O estudo das relações entre as decisões tomadas na formulação de uma política pública e a avaliação dos resultados é denominado *implementação*, e foi inaugurado com a publicação da obra *Implementação - como as grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland: ou, por que é incrível que os programas federais funcionem*, sendo uma saga da Administração de Desenvolvimento Econômico contada por dois observadores simpáticos que buscam construir a moral ou uma fundação de esperanças arruinadas, de Jeffrey L. PRESSMAN e Aaron B. WILDAVSKY, em 1973 (ROMANINI; RUA, 2013).

A implementação pode ser compreendida como um processo de diversos estágios, visando a concretizar decisões básicas, expressas em um conjunto de instrumentos legais, ou seja, compreende um conjunto de eventos e atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política pública (ROMANINI; RUA, 2013).

Saravia (2006) descreveu o processo de implementação como sendo constituído pelo planejamento e organização do aparelho administrativo, bem como de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política.

Na prática, trata-se de decisões e ações para fazer a política sair do campo teórico para tornar-se intervenção na realidade. Vai, pois, muito além da execução de decisões inicialmente tomadas, isso porque, em conformidade com Rua e Romanini (2013), na formulação, são selecionadas alternativas que definem apenas os dispositivos gerais e os arranjos preliminares, e muitas outras questões exigirão decisões subsequentes, requerendo novas formulações.

Diante disso, o primeiro ponto a ser levantado é o de que a implementação não acontece automaticamente. Seja qual for o tipo de política, faz-se necessário o conhecimento

dos objetivos e das normas, pois oferecem uma visão geral do que, de fato, terá de ser feito, não informando quanto esforço será necessário para obter a cooperação e a adesão dos diversos atores afetados pela política pública (ROMANINI; RUA, 2013). Em tal situação, quando envolve diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal), regiões ou setores de atividade, a implementação pode mostrar-se uma empreitada bastante problemática.

De modo geral, a literatura sobre políticas públicas revela que, entre outros aspectos, as decisões podem apresentar ambiguidades, os objetivos podem ser estabelecidos em função dos meios (diferente daquilo que supõem as abordagens racionalistas), podendo ser reformuladas e redimensionadas a qualquer momento, a ponto de os atores nem saberem o que estão implementando.

Logo, o processo de implementação de uma política pública deve ser examinado, entre outras razões, para que seja possível verificar o sucesso ou o fracasso da política pública, bem como o seu resultado.

### **1.3 Modelos de implementação**

O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente relacionado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, de modo que permitam o incremento das atividades implementadoras (D'ASCENZI; LIMA, 2013).

Essa é uma característica explícita na literatura internacional: “a análise de políticas públicas [...] é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores” (MAJONE; QUADE, 1980, p. 5). Essa análise acontece entre três abordagens principais, denominadas: *Modelo Top-Down*, *Modelo Bottom-up* e mais recente os *Modelos Híbridos*.

O modelo conhecido como *Top-Down* ou desenho prospectivo toma como foco de investigação o processo de formulação da política pública e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam (D'ASCENZI; LIMA, 2013). Esse paradigma representa a concepção mais generalizada entre as teorias de implementação, e é objeto de estudos de autores como Pressman e Wildavski (1973), Van Meter e Van Horn; Bardach; Hogwood e Gunn; Sabatier e Mazmanian, entre outros.

Para Rua e Romanini (2013), o *Top-Down* tem como ponto de partida a asserção de que a implementação se inicia com uma decisão do governo central, que define a relação entre

os objetivos da política pública e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia, a fim de produzir os resultados pretendidos. Corroborando as autoras, as terminologias *implementadoras* ou *organizações /agências / agentes implementadores* aludem à burocracia pública, indicando os principais atores para atuar na execução da política pública.

Decorre dessa concepção que a implementação cabe, especificamente, aos burocratas, cuja margem de decisão se limita aos aspectos operacionais, e devem ser fiéis aos objetivos originais da política. No entendimento de Silva e Melo (2000), a implementação corresponde à execução de atividades visando ao cumprimento das metas definidas no processo de formulação da política pública.

Nesse sentido, por ser a implementação uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que a originou. Então, a análise é centrada nas normas que estruturam a política e em suas lacunas, sendo estas as mudanças que ocorrem na política durante sua execução (D´ASCENZI; LIMA, 2013).

Para o estudo do modelo *Top-Down*, os autores elencaram algumas variáveis para observação. Hogwood e Gunn (1984), por exemplo, assinalaram alguns Conselhos para o sucesso na implementação, que podem ser resumidos a partir de quatro variáveis, quais sejam: a natureza da política pública não deve assumir ambiguidades; na estrutura de implementação da política, os elos da cadeia devem ser mínimos; deve-se prevenir, evitar ou impedir interferências externas na execução da política; e deve haver controle administrativo sobre os atores abrangidos na implementação.

Deve-se atentar, contudo, que os vários tipos de políticas e de arenas políticas envolvem participantes diversos, com distintos níveis de engajamento e intensidade de preferências variável, conforme o que esteja em jogo no momento.

Outro exemplo é o defendido por Sabatier e Mazmanian (1980), em que o mais importante papel da análise da implementação é identificar variáveis que afetam a consecução dos objetivos da política no curso do processo. Tais variáveis podem ser assim definidas: a) “tratabilidade” do problema a ser solucionado, que diz respeito ao grau de facilidade ou dificuldade para se lidar com um problema (questões técnicas ou de qualquer outra natureza); a capacidade dos dispositivos legais de estruturar favoravelmente o processo de implementação; e os efeitos do contexto sobre o apoio aos objetivos da política (apoio político e legitimação da *policy*).

Em suma, por esse paradigma, deve-se ter uma política clara, evitar ambiguidades na definição do objetivo, do financiamento e das responsabilidades, e manter controle efetivo sobre os implementadores. As preocupações estão centradas nos elementos que podem

comprometer o êxito da implementação, e o parâmetro de sucesso são os objetivos definidos no plano; já as variáveis referem-se à arena de formulação e focam em elementos considerados estruturantes da implementação.

Nesse contexto, Elmore (1996, p. 254) afirmou que “o maior defeito do desenho prospectivo é o suposto implícito e inquestionado de que os formuladores das políticas controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação”.

Silva e Melo (2000, p. 9) sustentaram que

estudos empíricos revelam um padrão muito distinto, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação [...], recursos limitados e informação escassa.

Salienta-se que tanto as observações casuais quanto as sistemáticas sugerem que os resultados das políticas públicas e de planos inovadores são imprevisíveis (BERMAN, 1978; MAZMANIAN; SABATIER, 1983).

Essa imprevisibilidade, para Pressman e Wildavsky (1984), deve-se às características do processo de implementação, a exemplo da existência de uma multiplicidade de atores de diferentes tipos de organizações com interesses diversos, que são agregados para operar a política – e os atores mudam com o passar do tempo. Consequentemente, isso faz com que a interação também mude, pois se alteram as perspectivas e a percepção que um ator tem do outro, e essas mudanças inserem pontos de descontinuidade e de necessidade de novas e mais negociações (D’ASCENZI; LIMA, 2013).

A segunda abordagem, denominada *Bottom-Up*, enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada. Assim, toma como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras (D’ASCENZI; LIMA, 2013). A partir dos anos 1980, os estudos sobre políticas públicas evidenciavam que não apenas as políticas que eram formuladas não eram executadas, como também eram implementadas de forma bem diferente do pretendido, ou não tinham qualquer relação com os objetivos originais.

A partir disso, conforme Rua e Romanini (2013), alguns analistas alteraram o foco de estudos: deixaram de frisar a concepção, os objetivos centrais, a estrutura de comando e o arranjo institucional estabelecidos inicialmente para estudar as redes de atores envolvidos na geração de produtos das políticas.

Essa nova abordagem realça, consoante autores como Hjern e Porter (1981), que os burocratas de âmbito local são os principais atores na entrega dos produtos de uma política pública, sendo a implementação o resultado das ações dessa rede na tentativa de solucionar problemas do cotidiano. À medida que essas ações têm efeitos positivos, passam a institucionaliza-se, gradualmente, e encaminham-se para os patamares mais altos da estrutura hierárquica governamental, até se transformarem em uma política pública.

Na acepção de Elmore (1996), essa abordagem é como um desenho retrospectivo, a qual considera que política muda à medida em que é executada, tornando-se um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação. Ainda para o autor, esse modelo analítico questiona dois supostos: o da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação; e o de que as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito.

Focaliza, também, que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que eles podem deter conhecimento das situações locais e adaptar o plano a elas, sendo esses ajustes fontes de inovação, dependente, no entanto, das capacidades do Estado (ELMORE, 1996).

As críticas a esse modelo analítico consistem na ênfase no papel dos implementadores, que para Lipsky (1980), consiste no alto grau de discricionariedade e na relativa autonomia em relação à autoridade organizacional, de forma que as condições de trabalho é que determinam a atuação desse tipo de burocracia. Nesse sentido, a excessiva discricionariedade pode conduzir a políticas públicas para outras finalidades distintas do planejamento inicial, já que podem prevalecer os interesses particulares de cada um, orientados segundo preceitos e valores individuais.

O referido autor acrescentou que a definição de rotinas e simplificações são estratégias adotadas para lidar com a complexidade do trabalho (a escassez de recursos públicos, a necessidade de constante negociação com outros atores, inclusive outras burocracias, sobrecarga de trabalho etc.).

Outros estudiosos, a exemplo de Maynard-Moody e Musheno (2003) defenderam que esses atores fazem escolhas políticas quando decidem a forma de implementar uma política pública, em vez de simplesmente aplicar as decisões das autoridades eleitas, ressaltando que os seus valores individuais influenciam no tratamento oferecido ao cidadão.

De modo geral, os dois modelos de análise exprimem aspectos de normatividade, elaborando propostas de como a implementação de políticas públicas deve ser realizada. O



modelo *Top-Down* supõe que as rotinas previamente estabelecidas são suficientes para induzir os implementadores à prática de atos necessários para que as decisões se concretizem, quando na verdade, esses processos se confundem e se interpõem (ROMANINI; RUA, 2013). Já o modelo *Bottom-Up* sinaliza que nem sempre é possível conectar os objetivos declarados de uma política pública aos resultados detectados no ambiente.

Por essa razão, em decorrência dos acertos e das incorreções desses paradigmas, um conjunto de estudos vem propondo as denominadas *Teorias Híbridas*, derivadas da terceira geração de estudos de implementação, instaurados após a década de 1980. Surgiram na tentativa de superar as lacunas entre os dois modelos referidos, concebem a implementação como um resultado aberto, e não admitem a concepção de ciclo de políticas públicas como uma sequência de fases estanques e bem delineadas (ROMANINI; RUA, 2013).

Nessa perspectiva, Grindle e Thomas (1991) anunciaram o *Modelo Interativo*, pelo qual a política pública surge de questões e assuntos presentes na sociedade que entram na agenda política seguidos de vários estágios de decisões. Esses estágios são dinâmicos e são os caracterizadores da política, na medida em que originam conflitos entre atores da sociedade e burocratas. Tais conflitos encaminham o processo de implementação a vários movimentos possíveis: a política pode ser implementada ou não; pode sê-lo apenas parcialmente ou totalmente conforme foi prescrito; ou até mesmo de forma diversa do que foi estruturado. Em todos esses momentos, os atores sociais e agentes públicos empregam seus recursos de poder: força política, recursos financeiros, informação e capacidade de gestão para apoiar ou rejeitar as decisões tomadas – o que conduz a múltiplos resultados potenciais para a política pública que retroalimentam a agenda governamental (ROMANINI; RUA, 2013).

Outra teoria híbrida elaborada é denominada *Modelo interativo-iterativo*, de Kliksberg (1994), mediante a qual as fases da política pública não são estanques, interagindo umas com as outras, e afetando-se mutuamente (interativo), bem como os diversos fluxos se retroalimentam, e o processo repete-se indefinitivamente (iterativo). Por esse modelo, as decisões reformuladas alteram, inclusive, a agenda política quanto às etapas de decisão, em um processo contínuo, ininterrupto. Esse modelo privilegia, para Rua e Romanini (2013), as questões de poder, estratégia e interdependência, do mesmo modo que os interesses, as motivações e os comportamentos (inclusive a capacidade de não praticar as ações esperadas ou protelar) de forma muito mais dinâmica e complexa que os modelos *Top-Down* e *Bottom-Up*.

#### 1.4 Desafios da implementação

Em tese, a literatura de políticas públicas concorda com a ideia de que a implementação é responsável pelo sucesso ou fracasso de uma intervenção governamental na realidade (ROMANINI; RUA, 2013).

Nesse contexto, Di Giovanni (2005) manifestou que em relação à implementação, existem alguns desafios, a saber: a qualidade da implementação – por exemplo: se possui público-alvo e metas bem definidas; a participação social na ação governamental e a responsabilização dos gestores; a qualidade do monitoramento e da avaliação da ação; as regras legais sobre a ação governamental, seu financiamento pelo orçamento público e sua execução financeira; a sustentabilidade da intervenção estatal – por exemplo: seu tempo de existência, o nível de qualidade da burocracia, os incentivos profissionais e financeiros para que se atinjam os resultados.

Corroborando Silva e Melo (2000), a ambiguidade dos objetivos da política e as deficiências na definição da situação-problema ou grupo-alvo podem representar problemas relevantes para a implementação. Além disso, outros fatores, como a extensão da mudança comportamental exigida para atendê-la, o tamanho e a heterogeneidade do grupo-alvo são determinantes-chave no nível de dificuldade da implementação (MAZMANIAN; SABATIER, 1980). Isso porque quanto mais complexa e difícil for a situação-problema, maior será o leque de alternativas de soluções com o qual os gestores terão de lidar, na tentativa de resolvê-lo.

No entendimento de Rua e Romanini (2013), nem sempre a implementação se distingue do processo de formulação, e por isso, os objetivos da *policy* e os problemas relacionados a ela não são conhecidos antecipadamente, em seu conjunto. Coexistem, portanto, políticas públicas que denotam características de programas (com objetivos e recursos definidos claramente) e outras que não possuem tais atributos, trazendo indefinições, inclusive quanto aos seus limites. Aliás, as autoras explicaram que quando se trata de políticas públicas com características de programas, um dos desafios é o modo como essa política interage e entra em conflito com outros programas existentes.

Tendo isso em vista, concebe-se que o monitoramento e a avaliação da política pública frequentemente se deparam com a dificuldade de identificar o que efetivamente está sendo implementado, já que as políticas públicas são fenômenos complexos e enfrentam diversas situações.

Nesse enquadramento, Silva e Melo (2000) sugeriram que o monitoramento e a avaliação sejam tidos como correção de rota (mudança de direção da política pública) e de *policy learning* (*aprendizagem na elaboração de políticas públicas*).

Em resumo, a discussão sobre esses modelos permite observar as características dos processos de implementação das políticas públicas. Refletindo-se teoricamente sobre o caso, a seguir, tratar-se-á, especificamente, do tipo de política que o Fundo de Combate à Pobreza do Estado do Piauí representa: a política social.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL**

Esse capítulo retrata a discussão teórica e a estrutura que orientou a criação do Fundo Nacional de Combate à Pobreza. Para tanto, são delineados tópicos relevantes sobre a conceituação da pobreza, visando à compreensão dos objetivos do referido Fundo, os antecedentes da criação do Fundo Federal de Combate à Pobreza e de alguns Fundos Nordesteiros de Combate à Pobreza que decorreram da criação do Fundo em âmbito federal.

### **2.1 Discussão conceitual sobre a pobreza**

Há algum tempo, a discussão conceitual acerca da pobreza assumiu espaços importantes no pensamento de grandes autores das ciências, e representa um conceito que vem se transformando de acordo com o contexto social em que é discutido. Nesse sentido, identificam-se múltiplos tratamentos sobre o conceito de pobreza.

O economista e empresário B.S. Rowntree, precursor no estudo da linha de pobreza, estampou a questão quanto à abordagem monetária ou de renda, onde a pobreza é relacionada ao padrão de vida vigente na sociedade, constituindo uma ideia de natureza unidimensional (ROCHA, 2003). Por esse conceito, são considerados como pobres aquelas pessoas com menor poder de aquisição, as quais possuem pouca ou nenhuma renda para suprir suas necessidades básicas (FERNANDES, 2015).

Diante dessa perspectiva, a explicação da pobreza mais frequente é a que recorre a duas noções: a primeira é a insuficiência dos níveis de vida; e a segunda é a de desigualdade na distribuição de recursos, originando a concepção de pobreza absoluta e pobreza relativa. Ambas são abordagens generalizadas que definem a pobreza como uma condição de “insuficiência de renda” (ATKINSON, 1989).

Assim, a pobreza absoluta refere-se a um padrão de vida definido em função de um nível absoluto de necessidades mínimas, designados a partir de critérios fisiológicos abaixo dos quais as pessoas são consideradas pobres do ponto de vista da sociedade e do poder público (MILANO, 1988). Nessa via, consolida-se quando não são atendidos aos fatores necessários à sobrevivência física.

Pelo conceito de pobreza relativa, alguém é pobre por se situar abaixo de determinada escala de renda ou por dispor de rendas inferiores ao limite que representa a renda média ou mediana de uma população. Nessa lógica, o pressuposto que orienta essa noção é de que a

pobreza varia no tempo e no espaço, em função da evolução socioeconômica e cultural (SILVA, 2002).

A propósito, vale registrar que a renda tem sido utilizada em larga escala para mensurar a pobreza. Como critério de pobreza, é entendida como a determinação de um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de determinada população (ROCHA, 2003). A partir dessa noção, são estabelecidas as linhas de indigência e de pobreza, onde aquela se refere, especificamente, às necessidades nutricionais, e esta faz referência a um conjunto mais amplo de necessidades, como habitação, vestuário, transporte etc.

À vista disso, foram criadas formas para calcular as linhas de pobreza a partir de índices. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo, proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1990, considera três indicadores para determinar as condições de vida: a esperança de vida ao nascer; o nível educacional; e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (FERNANDES, 2015).

Já o Índice de Pobreza Humana (IPH), introduzido pelo Relatório do Desenvolvimento Humano, em 1996, reputa a pobreza como uma situação de privação nos níveis de saúde, oportunidades, liberdade, participação na vida social, entre outros. Para a análise de países tidos como desenvolvidos, foi elaborado um índice ajustado, o IPH-2, que leva em consideração a renda elevada desses países (PINTO, 2008).

Não obstante, a constituição dessas linhas, a partir da noção de consumo mínimo necessário, revela algumas dificuldades: a primeira refere-se à composição da cesta básica alimentar e à escolha dos preços adequados por produto; em relação às outras necessidades básicas, não se dispõe de parâmetros de consumo essencial – nesse caso, juízos de valores são inevitáveis (AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

Apesar disso, Rocha (2003) especificou dois fatores que justificam a adoção pela abordagem de linhas de pobreza e indigência: o primeiro é que somente as medidas escalares permitem a ordenação de situações sociais alternativas; o segundo é que existe uma estreita correlação entre o nível de renda e os indicadores de bem-estar físico, uma vez que o acesso a bens e serviços se dá no mercado a partir de recursos monetários.

Por isso, Azevedo e Burlandy (2010, p. 3) assentiram que “as linhas de pobreza e indigência também podem ser definidas próximas à noção de pobreza relativa, visto que, quanto mais rica a sociedade, mais o conceito de pobreza se distancia do atendimento das necessidades de sobrevivência.”

Nessa lógica, os enfoques de pobreza absoluta e pobreza relativa são complementares, ao evidenciarem aspectos diferentes da pobreza, como a insatisfação das necessidades básicas e as desigualdades entre a base e a pirâmide social, onde é possível relacionar a pobreza com o problema da desigualdade social (ALTIMIR, 1981).

Por conseguinte, a pobreza absoluta decorre de um sistema econômico que gera exclusões, deficiência de recursos e deficiência de possibilidades; já a pobreza relativa é resultado da má distribuição de renda e de riqueza (MILANO, 1988).

Os países pobres e de renda média, em conformidade com Rocha (2003), têm aplicado indevidamente a abordagem de linha de pobreza relativa, por ser a noção de pobreza absoluta ainda relevante nesses países. Nesse contexto, tem-se como exemplo o Brasil, país de renda média, com economia urbana e monetizada, onde persiste significativo contingente populacional desprivilegiado.

Embora a pobreza ainda seja avaliada predominantemente pelo critério da renda, há outras concepções que reforçam a necessidade de inclusão de dimensões não econômicas na análise das condições de vida (AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

Santos (2007), por exemplo, apresenta uma abordagem multidimensional quanto às necessidades básicas, que se refere à dificuldade ao acesso ou até mesmo ausência de serviços de água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura, e não somente a renda. Essa ideia de pobreza consiste em definir de forma mais precisa as necessidades básicas de cada sociedade, levando em consideração suas especificidades, já que estas variam de uma localidade para outra.

Vislumbram-se, ainda, outras dimensões da pobreza, quais sejam: exclusão de processos decisórios; sentimentos de fraqueza, frustração e esgotamento; bem como falta de acesso aos bens e serviços públicos, e ao crédito. Essas dimensões presumem não apenas o valor monetário, mas a participação na vida social como um todo (GREEN, 2009).

Nesse prisma multidimensional, Machado (2006) ponderou outros fenômenos, como exposição à vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, exclusão social, entre outros. Nessa mesma linha, sublinha-se o posicionamento do economista Amartya Kumar Sen (2000), que compreende a pobreza como privação da capacidade de os indivíduos participarem dos meios de produção de riqueza, de acessarem os bens e serviços disponíveis na sociedade da qual fazem parte, e de realizarem toda a sua potencialidade.

Isso posto, ressalta-se que o diferencial da abordagem das capacitações é o “espaço avaliatório”, ou seja, a identificação de um conjunto de variáveis relevantes para o bem-estar de uma pessoa. Nesse contexto, a avaliação da pobreza depende da seleção do espaço em que

será analisada. Assim, a ponderação das necessidades humanas deve ajustar-se à existência de uma diversidade humana generalizada: seres humanos distintos demandam necessidades e prioridades distintas (SEN apud AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

Sendo assim, Sen (2000) mencionou quatro pontos para justificar essas variações. Primeiro, a relação entre renda e capacidade seria acentuadamente afetada por aspectos como: a idade da pessoa (jovem, idoso etc.); os papéis sociais e sexuais (obrigações familiares, responsabilidade com a maternidade); a localização (propensão a inundações ou secas, violência etc.); as condições epidemiológicas e outras variáveis sobre as quais a pessoa pode não ter controle ou ter apenas um controle limitado (SEN apud AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

O segundo ponto denota que haveria uma junção de desvantagens entre privação de renda e dificuldade na conversão de renda em funcionamentos, como a doença, idade ou incapacidade – que reduzem o potencial do indivíduo para auferir renda, e tornam mais difícil converter renda em capacidade, já que uma pessoa mais gravemente enferma, mais velha ou mais incapacitada, pode necessitar de mais recursos (para assistência, tratamento, equipamentos etc.) para obter os mesmos funcionamentos (SEN, 2000).

O terceiro ponto refere-se à distribuição dentro da família, já que uma vez usada de forma desigual por alguns membros da família em detrimento de outros, o grau de privação de determinados integrantes da família pode não se refletir adequadamente pela renda familiar.

Em consonância com o último ponto, a privação relativa de rendas pode resultar em privação absoluta de capacidades, pois ser relativamente pobre em país rico pode representar uma grande desigualdade. Isso acontece devido às dificuldades que alguns grupos de pessoas podem enfrentar para se integrar à vida da comunidade, os quais podem ser cruciais na identificação da exclusão (SEN apud AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

Sen (2000) ainda afirmou que maiores capacidades para viver de uma pessoa tendem a aumentar o seu potencial de ser mais produtiva e obter renda mais elevada. Logo, o aumento na capacidade conduz a uma elevação na disposição de angariar renda, e não o contrário – contribuem para isso os serviços básicos como saúde e educação.

Essa abordagem define a pobreza dentro do contexto da justiça social, bem como das reflexões acerca de igualdade e desigualdade, sob a ótica do direito à liberdade de escolhas de estilos de vida das pessoas que sofrem privação das capacidades básicas para sua sobrevivência, onde se verifica a ausência de fatores sociais e econômicos (educação, saúde, emprego etc.) e não apenas uma insuficiência de renda (SEN, 2000).

Soma-se a isso o entendimento de Azevedo e Burlandy (2010), para quem a pobreza, em um sentido significativo, pode ser mais intensa do que aparenta, quando avaliada apenas com base na renda. Tendo em vista essa abordagem da pobreza ser complexa e multidimensional, faz-se necessário um profundo conhecimento acerca dos contextos locais para abordá-la de forma integral, ou seja, a partir de ações que afetem as múltiplas dimensões da pobreza e que sejam integradas e convergentes aos seus usuários potenciais, de forma a se adequarem às suas necessidades.

Nessa perspectiva, entre os diversos conceitos sobre a pobreza, predomina o de que se trata de um fenômeno complexo, resultado de processos econômicos, sociais, culturais e políticos que se relacionam e reforçam mutuamente. Suscita, portanto, uma política que resulte da conjunção de diferentes tipos de ações e com intervenções de curto, médio e longo prazo (MOTA, 2011).

Assim, em relação à Administração Pública, a definição conceitual do que vem a ser pobreza, enquanto categoria analítica, é pertinente, por permitir uma visão crítica sobre a forma como o fenômeno se apresenta na sociedade, compreendendo sua complexidade e contextualização. O Manual do FECOP-CE (2014), disponível na página <<http://fecop.seplag.ce.gov.br/>>, por exemplo, manifesta que essa importância também se dá em virtude da necessidade de definição das diretrizes a serem utilizadas, seja no planejamento, na execução, no monitoramento ou na avaliação de políticas públicas que se propõem como soluções eficazes para a eliminação do problema e, bem assim, para a definição da metodologia concernente à mensuração do fenômeno e ao emprego do corte utilizado para demarcar quem é ou não considerado pobre.

## **2.2 Antecedentes da criação do Fundo Federal de Combate à Pobreza**

O Brasil sempre foi marcado por crescentes índices de pobreza e desigualdade social. No desenvolvimento da política social brasileira, testemunha-se um conjunto amplo e variado, mas descontínuo e insuficiente, de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população (SILVA, 2010).

Tais medidas de intervenção não são configuradas como estratégias de caráter global para o enfrentamento da pobreza no país, embora esse quadro venha se modificando a partir, sobretudo, dos anos 2000 (SILVA apud DRAIBE, 1995).

Entre as décadas de 1930 e 1970, conforme Mota (2011), observou-se um grande crescimento econômico, acompanhado por um processo de industrialização que resultou em



uma forte urbanização. Segundo a autora, isso porque a ausência de reforma agrária manteve a concentração da terra e contribuiu para o fluxo migratório, ocasionando o esvaziamento demográfico do campo e a superlotação das cidades.

Dessa forma, por não disporem de condições de trabalho formal no volume e na velocidade necessários para abrigar o contingente migratório, assistiu-se à formação de um excesso de mão de obra e ao aumento do trabalho informal, em condições precárias de vida para a população nas periferias das grandes cidades (AMORIM; POCHMANN, 2009).

Nesse sentido, para os citados autores, o problema da pobreza e das desigualdades, a partir de 1980 – com a recessão econômica e a implantação de políticas de viés neoliberal – resultaram, paulatinamente, na criação de um ambiente difícil para os trabalhadores.

Em consonância com Silva, Bandeira e Lopes (2011), com a promulgação da CF, em 1988, o Brasil avançou positivamente, sobretudo no que concerne à proposição de estratégias de enfrentamento da pobreza, haja vista que consta como um dos quatro objetivos fundamentais da República, descritos no Art. 3º da CF: “erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

Ademais, o novo texto constitucional reconheceu um número considerável de direitos sociais, permitindo e, muitas vezes obrigando, a implementação de políticas públicas que contemplassem os interesses das camadas mais pobres da população (MOTA, 2011).

A CF trouxe, ainda, um novo arcabouço jurídico voltado para a atuação do Estado, pautado na afirmação do compromisso com a democracia direta, por meio da institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública e da construção de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios (MOTA, 2011).

Nesse cenário, Lüchmann (2006) desvendou que uma série de experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo vem sendo implementadas no Brasil, especialmente no âmbito do governo local ou municipal, com destaque para os Conselhos Gestores de Políticas Públicas em diversas áreas, como saúde, assistência social, criança e adolescente, entre outras.

O Dossiê *Movimentos Sociais e a Construção Democrática*, publicado pela Revista Ideias (1999), ao desvelar os desafios da participação social na construção de uma gestão pública democrática, explicitou as principais características dessa vertente que busca melhorar a ineficiência e as disfunções burocráticas do Estado a partir de um modelo que, no caso das políticas públicas e sociais, defende a transferência de atribuições do Estado para as instituições privadas (LÜCHMANN, 2006).

No entanto, apesar de se observarem algumas conquistas mais pontuais, de maneira geral “os Conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, executando um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas” (LÜCHMANN apud TATAGIBA, 2003, p. 98).

Na opinião de vários autores, a exemplo de Rocha (2003), Souza (2003a), Pochmann e Amorim (2009), a partir da década de 1990, aprofundava-se o debate sobre o tema da pobreza, e com a redemocratização do país e a mobilização dos setores da sociedade civil, assistiu-se à *Ação da Cidadania contra a Fome*, que culminou, em 1993, com o surgimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Em 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi dissolvido, como parte de novas estratégias de enfrentamento à pobreza. Por conseguinte, o *Comunidade Solidária* foi criado, visando a articular, de forma descentralizada e mediante parcerias com a sociedade civil, outros programas já existentes em diferentes Ministérios para enfrentar a fome e a miséria (AZEVEDO; BURLANDY, 2010).

Uma vez percebida a limitada eficácia do *Comunidade Solidária* no enfrentamento da pobreza no Brasil, foi fundado, em julho de 1999, o *Programa Comunidade Ativa* (SILVA, 2010), cujo objetivo era a destinação de programas como *Redução da Mortalidade Infantil*, *Agentes Comunitários de Saúde*, *Saúde da Família* e programas de microcrédito para municípios com IDH abaixo da média (SIQUEIRA, 2008).

Nessa conjuntura, Azevedo e Burlandy (2010) sobrealçaram o *Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR)*, iniciado em 1996, com o propósito de qualificar a força de trabalho, elevar o nível de escolaridade da população economicamente ativa, estimular a oferta de emprego e de oportunidade de geração de renda, entre outros. Ainda conforme os autores, os novos programas de crédito popular, como o *Programa de Geração de Renda (PROGER)*, inaugurado em 1995, são iniciativas de apoio ao pequeno empreendimento, visando à melhoria da renda e do emprego.

Foram fundados, também, os programas de transferências condicionadas de renda, que buscam garantir patamares mínimos de renda familiar, com vistas à melhoria do desempenho escolar e da saúde dos assistidos (SIQUEIRA, 2008).

Nesse ensejo, o governo federal lançou, em 1996, o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*, com a finalidade de retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce, combinando transferência de renda com a participação em uma jornada ampliada de estudos e atividades correlatas (SIQUEIRA, 2008).

Todavia, um dos sérios entraves à eficácia das políticas sociais no Brasil é a estrutura das receitas destinadas a financiar o gasto social, que se apoia em contribuições sociais de trabalhadores e empregadores participantes do mercado formal de trabalho, sendo proporcionalmente menor e menos dinâmica que a fatia do gasto financiada por recursos fiscais (DRAIBE, 2002).

O resultado é uma reiterada sobrecarga das políticas sociais, com uma demanda por benefícios e serviços maior do que aquela a que as políticas sociais vigentes são capazes de atender (MOTA, 2011).

Desse modo, para que a temática da pobreza ultrapassasse o campo de objeto de estudo para ocupar a agenda das políticas públicas, seria preciso definir fontes de financiamentos por intermédio de receitas extraordinárias, dada a insuficiência de recursos canalizados para a área social vigente no país (MOTA, 2011).

Nesse sentido, em 2001, foi instituído o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) pelo governo federal, por força da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, para vigorar até o ano de 2010. De acordo com o Art. 1º da referida Lei, o FCEP tem como objetivo viabilizar o acesso de todos os brasileiros a níveis dignos de subsistência, proporcionando-lhes melhoria da qualidade de vida, mediante a aplicação de seus recursos em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social.

Com isso, no início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, foram criados o *Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)*, o *Ministério de Assistência Social* e o *Programa Bolsa Família*, que é integrante do Programa Fome Zero – direcionados ao combate direto à pobreza e aos seus efeitos (FERNANDES, 2015).

Até o início de 2003 a gestão do FCEP ficou a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), sendo que o Decreto nº 4.564, de 1º de janeiro de 2003, definiu o extinto gabinete do MESA como órgão gestor, e o funcionamento de seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento. Posteriormente, a Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, designou ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) a gestão do FCEP.

Conforme o disposto no Art. 3º, da Lei Complementar nº 111, de 2001, o público-alvo desse Fundo são as famílias cuja renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza, e as

populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis.

Então, a Lei 4.320, de 1964, que trata das normas gerais de direito financeiro, em seu art. 71, definiu Fundo especial como o produto de receitas especificadas que, por lei, vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Tendo isso em vista, Rua e Romanini (2013) conceituaram os Fundos como instrumentos de gestão financeira e orçamentária criados por Lei Complementar, desprovidos de personalidade jurídica, mas com reconhecimento de métodos contábeis, composto por dotações orçamentárias diversas para a implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, as referidas autoras apontaram algumas vantagens do uso dos Fundos como instrumento de política pública, a saber: o prazo de duração indeterminado de vigência dos Fundos, o que gera certa previsibilidade nas contas públicas; os Fundos usualmente não apresentam custos fixos adicionais ou estrutura administrativa complementar à Administração, uma vez que não podem contratar pessoal e usam a estrutura administrativa existente. Mas apresentaram algumas desvantagens, como a dificuldade comum de entender a formação e o funcionamento práticos dos Fundos, devido a falhas presentes na legislação, o que pode acarretar empecilhos ao controle social da gestão desses instrumentos.

No entanto, vale ressaltar que o FCEP não se constitui um Fundo especial, como especificado na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – uma vez que não possui estrutura própria e não é instituído como Unidade Orçamentária ou Gestora. Na verdade, esse Fundo sempre foi gerenciado como fonte de recursos, correspondendo às seguintes fontes, atualmente no orçamento: Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (79); e Doações para o Combate à Fome (94).

O Decreto nº 4.564, de 1º de janeiro de 2003, que definiu o funcionamento do Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, indicou que cabe a essa entidade apenas opinar sobre as políticas e sugerir áreas de atuação do FCEP. Assim, o planejamento das ações beneficiadas com recursos do Fundo sempre esteve a cargo dos Órgãos Setoriais responsáveis pela execução desta receita.

Então, os recursos do FCEP são consignados de forma complementar em ações orçamentárias, cujo objetivo contempla o público-alvo da referida lei. Salienta-se que essas ações podem estar alocadas em diversos órgãos e que sua gestão administrativa é de responsabilidade da respectiva unidade executora.

Cabe esclarecer que tais recursos possuem duas origens distintas: a primeira era proveniente de doações ao Programa Fome Zero e, por determinação da Ata da 3ª Reunião Ordinária do Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, realizada em 16 de julho de 2003, deveriam ser destinadas à construção de cisternas no semiárido brasileiro; a segunda era substancialmente mais significativa e advinha de parcela da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

Os recursos oriundos da CPMF eram, inicialmente, destinados a ações de diversos Ministérios e, posteriormente, foram centralizados no Programa Bolsa Família, no âmbito do próprio MDS, até a extinção da citada contribuição.

A partir da criação do MDS, procurou-se implementar instrumentos que facilitassem o acompanhamento de metas e gestão dos recursos do Fundo. Observou-se que o volume de recursos previstos para o combate à pobreza nos orçamentos anuais vinha excedendo em quantitativo os valores arrecadados pelo FCEP. Com isso, a partir do exercício de 2006 até 2010, centralizaram-se todos os recursos do Fundo em um número restrito de ações orçamentárias no MDS, especialmente o benefício do Programa Bolsa Família, facilitando o acompanhamento de sua aplicação.

É oportuno atestar que os membros do Conselho Consultivo e de Acompanhamento do FCEP são designados pelo Presidente da República, e são os responsáveis pelas políticas, diretrizes e prioridades do Fundo, e pelo acompanhamento da aplicação de seus recursos. Compete ao órgão gestor do Fundo, a ser designado pelo Presidente da República:

- I – coordenar a formulação das políticas e diretrizes gerais que orientarão as aplicações do Fundo;
- II – selecionar programas e ações a serem financiados com recursos do Fundo;
- III – coordenar, em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos programas e das ações financiados pelo Fundo, a elaboração das propostas orçamentárias a serem encaminhadas ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamento, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual, bem como em suas alterações;
- IV – acompanhar os resultados da execução dos programas e das ações financiados com recursos do Fundo;
- V – prestar apoio técnico-administrativo para o funcionamento do Conselho Consultivo de que trata o Art. 4º; e
- VI – dar publicidade, com periodicidade estabelecida, dos critérios de alocação e de uso dos recursos do Fundo (BRASIL, 2001).

Desse modo, o FCEP passou a financiar programas de transferência de renda associados à educação e a ações de saneamento, consideradas áreas de maior impacto sobre a pobreza (SILVA, 2010).

Os programas de transferência de renda passam, então, a constituir o eixo central da proteção social no país, com a ampliação e criação de importantes programas federais. Entre os principais programas federais de transferência de renda, estão: o Bolsa Escola (Ministério da Educação); o Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde); e o Auxílio Gás (Ministério de Minas e Energia) (SIQUEIRA, 2008).

Na esfera dos direitos assistenciais, Azevedo e Burlandy (2010) ratificaram que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi o principal privilégio implementado, o qual prevê a transferência de um salário mínimo para idosos e deficientes que possuem renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, sendo revisado a cada dois anos.

Em pesquisa realizada pelo IPEA (2010) sobre pobreza, desigualdade de renda e políticas públicas no mundo e no Brasil, constatou-se uma combinação de fatores como causas da diminuição da pobreza e da desigualdade, a saber: continuidade da estabilidade monetária; maior expansão econômica; e reforço das políticas públicas, com destaque para a elevação real do salário mínimo, a ampliação do crédito popular, a reformulação e o alargamento dos programas de transferência de renda aos extratos de menor rendimento (SILVA, 2010).

A susodita autora patenteou que esse estudo destaca o Brasil no cenário mundial, em relação à diminuição da pobreza, apesar de não ser um país que tenha registrado o mais rápido decréscimo das taxas de pobreza e de desigualdade de renda até 2005, mas por vir conseguindo diminuir, ao mesmo tempo, ambas as taxas, alcançando maior redução da pobreza do que da desigualdade.

As estatísticas assinalaram, por meio de dados oficiais divulgados em 2010, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e reforçados por Pochmann (2010), a melhoria da situação econômica e das condições de vida da população brasileira. Entre 2001 e 2008, por exemplo, a renda *per capita* nacional cresceu 19,8%, em termos reais. Nesse mesmo período, 19,5 milhões de brasileiros registraram elevação real em seu rendimento individual acima da evolução da renda *per capita* nacional, ou seja, 11,7% do total dos brasileiros ascenderam seus rendimentos acima da média da evolução da *renda per capita* real do país (POCHMANN, 2010, p. 55).

Em julho de 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), com o intuito de superar a extrema pobreza, criando oportunidades para elevar a renda e o acesso a serviços para os segmentos mais vulneráveis da população. Subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, trabalhava em três áreas de atuação: garantia de renda; acesso a serviços e inclusão produtiva; e desafio de superar a extrema pobreza, sendo

seu público-alvo as pessoas que se encontravam em situação de pobreza, isto é, com renda mensal inferior a R\$ 154 reais (FERNANDES, 2015).

No entanto, o governo Dilma Rousseff sofreu, desde 2011, as consequências da mudança do cenário internacional, marcado pela redução do crescimento dos países emergentes, notadamente China e Índia, a crise do euro e a frágil recuperação americana (CARLEIAL, 2015).

Adicionalmente, o consumo das famílias também desacelerou naquele ano. A autora supracitada confirmou que a continuidade das ações anticíclicas revelou que houve uma subestimação dos seus efeitos sobre o quadro fiscal brasileiro, bem como sobre as contas externas brasileiras. Nessa perspectiva, em divulgação do IBGE, em setembro de 2015, verificou-se que entre agosto de 2014 e agosto de 2015, a taxa de desemprego passou de 5,0% para 7,6% nas seis regiões metropolitanas estudadas.

Em um cenário mais recente, Barro Junior (2016) ratificou que a dificuldade em combater a pobreza pode se agravar, uma vez que a taxa de desemprego subiu para 9,5% no país, no trimestre encerrado em janeiro de 2016, de acordo com a PNAD Contínua do IBGE. Nesse caso, o número estimado de desempregados aumentou em 2,859 milhões em doze meses, chegando a 9,623 milhões (PORTAL RBA, 2016).

Avista-se, pois, que a dívida social causada pelo desemprego, subemprego ou informalidade gera um ônus social que se torna multiplicador de pobreza e exclusão de direitos sociais – como a previdência social. Daí a importância e necessidade de implementação, monitoramento e avaliação de programas para promover o combate à pobreza e o desenvolvimento social (BARRO JUNIOR, 2016).

### **2.3 Fundos nordestinos de combate à pobreza**

Os Fundos Estaduais de Combate à Pobreza teriam validade somente até o ano de 2010, como previu a Emenda Constitucional 31/2000, que menciona, no artigo 79, que deveriam ser regulados por Lei Complementar, posteriormente. Contudo, até o ano de 2010, muitos Estados não haviam cumprido tal determinação, então, por meio da EC 67/2010, o prazo de vigência desses Fundos foi prorrogado por tempo indeterminado.

Devido a esse adiamento, mais Estados puderam instituir os planos, resultando em vinte e três Fundos estaduais criados por meio de leis e decretos variados, sendo esses: Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio

Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins (VITER, 2016).

A criação e gestão de Fundos estaduais permite considerar as características singulares de cada Estado quanto aos elementos necessários à erradicação da pobreza (FERNANDES, 2015).

No Estado da Bahia, fomentou-se o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), criado pela Lei 7.988/2001, um dos pioneiros a implementar o Fundo, cuja finalidade é a promoção, a coordenação, o acompanhamento e a integração das ações governamentais destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade social. A referida lei prevê que os gestores são representantes de 13 secretarias de governo, membros da sociedade civil e consultoras em Administração Pública. Os recursos do Fundo serão aplicados única e exclusivamente em despesas com ações finalísticas, salvo para atender às despesas com pessoal da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (MOTA, 2011).

Apesar de ser um dos pioneiros a executar o Fundo, Mota (2011) atentou para o fato de que a ausência de elaboração do Plano Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, de uma definição clara do público a ser atendido, de critérios para a priorização de ações a serem financiadas, ou seja, de uma metodologia a ser seguida e, principalmente, a falta de relatórios de acompanhamento e avaliação dessas ações pelo Fundo até o ano de 2006, foram aspectos que dificultaram a implantação de ações para a superação da pobreza, bem como a definição de que bens e/ou serviços deveriam ser financiados por ele a fim de cumprir a sua finalidade.

A partir do ano de 2007, a metodologia utilizada pela equipe que assumiu a gestão do FUNCEP, conforme relato da Diretora Adjunta do Fundo daquele período, iniciou-se com a coleta de informações junto aos órgãos executores das atividades constantes do orçamento para 2007, por meio de reuniões com os técnicos responsáveis por tais ações em cada um dos órgãos (MOTA, 2011).

Almejava-se, a partir daí, segundo dados obtidos com os entrevistados pela autora desse estudo, elaborar uma proposta para a aplicação dos recursos do Fundo e, de forma simultânea, tecer as condições objetivas para a elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza, exigido legalmente e até então não construído.

Ainda no mesmo ano, houve esforços no sentido de ampliar os espaços de participação da sociedade civil na gestão do FUNCEP. Para tanto, em consonância com os técnicos entrevistados, na primeira reunião ordinária do referido exercício, o Conselho de Políticas de Inclusão Social aprovou a proposta da equipe do Fundo, duplicando a participação da sociedade civil na composição do sobredito Conselho, passando de três para seis o número de



Conselhos representados, como forma de ampliar e qualificar o controle social sobre os programas e as ações a serem financiados (MOTA, 2011).

No Estado do Ceará, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) foi criado pela Lei Complementar nº 37, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003), e regulamentado pelo Decreto nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009). Trata-se de um Fundo especial de gestão de natureza contábil, cuja finalidade é viabilizar para a população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência, mediante a aplicação de recursos em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar, combate à seca, e outros programas de relevante interesse social, de modo a promover a melhoria da qualidade de vida.

Atente-se ao fato de que no Ceará, há uma notória organização na gestão do FECOP, como se averigua em página específica <<http://fecop.seplag.ce.gov.br/>>, onde se conhece a estrutura organizacional do FECOP, cujo público-alvo compreende pessoas, grupos ou famílias que apresentem privação acentuada dos elementos básicos para sobrevivência digna, a exemplo de alimentação, habitação e vestuário, e seus benefícios são gerados por meio de programas assistenciais que priorizam ações direcionadas aos pobres crônicos, ou grupos mais vulneráveis, com baixa potencialidade de migrar da condição de pobre para não pobre; e de programas estruturantes, destinados à população pobre, para proporcionar condições de acumular meios físicos, humanos e sociais, sendo suas ações voltadas para a educação, ocupação e renda, infraestrutura e participação social, de modo que possibilite a migração da condição de pobre para não pobre.

Outrossim, como previsto na legislação, a gestão do FECOP no Ceará é democrática, de natureza tripartite, por abranger interveniências de ordem administrativa, financeira e operacional como condutoras da realização de sua missão institucional, qual seja promover a melhora da qualidade de vida dos pobres e extremamente pobres. Dela participam seis atores institucionais, organismos estabelecidos no âmbito da estrutura legal da Administração Pública Estadual, contribuidores do planejamento, da coordenação, da execução, do controle, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, inerentes ao cumprimento da referida missão: o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS); a Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza e Inclusão Social (CCOPI); a Gerência Executiva do FECOP (GEF) – gestão administrativa; a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) – gestão financeira; as secretarias estaduais; e os parceiros locais – gestão operacional.

A operacionalização do FECOP – CE dá-se a partir da condução de projetos que tenham por objetivo a obtenção de financiamento necessário para as suas execuções e, por

consequente, a satisfação das demandas sociais que desafiam a migração da condição de pobre para não pobre. Esses projetos devem ser alinhados a um dos programas do Fundo (assistencial ou estruturante) e submetidos à apreciação do CCPIS. Quando aprovados, são executados pelas secretarias de Estado competentes, estimulados pela transferência de recursos a estas por parte da SEFAZ. Quando rejeitados, são arquivados.

No tocante à boa e regular aplicação dos recursos, a gestão do Fundo realiza, periodicamente, prestação de contas, uma incumbência de ordem legal que visa a demonstrar a aplicação dos recursos originários do Fundo, bem como os resultados quantitativos e qualitativos alcançados. Ela deve acontecer em três momentos distintos: inicialmente, entre os parceiros locais e as secretarias setoriais; em seguida, entre as secretarias setoriais e a GEF; posteriormente, entre o CCPIS e os órgãos de controle interno – Controladoria (CGE) e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará –, e de controle externo – Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALCE) e Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE).

A título de sanção, como penalidade administrativa, ocorre a suspensão de recurso financeiro advindo do Fundo, notadamente quando: a prestação de contas estiver atrasada; existirem pendências na prestação de contas; e/ou houver irregularidades técnicas constatadas pela GEF durante o monitoramento do projeto.

É relevante salientar que no Ceará, o referido Fundo apresenta em sua página na internet manuais de formação dos agentes implementadores sobre a temática da pobreza, manuais técnicos que definem a situação-problema, os objetivos e as metas a serem alcançados com a execução dos recursos do Fundo, entre outros documentos relevantes.

Dentro da mesma linha, o Estado de Alagoas criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP/AL), por meio da Lei Estadual nº 6558/2004, investindo em ações estruturantes de apoio às famílias que vivem em estado de vulnerabilidade social, com a aprovação de projetos com propostas de inclusão produtiva, a fim de incluir socialmente todos os que vivem abaixo da linha da pobreza (MOTA, 2011).

De acordo com a Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social de Alagoas, cada projeto conta com um gestor, que fará a interface com a Secretaria Executiva do Conselho no gerenciamento das ações, o que facilita o monitoramento e a avaliação de cada etapa de execução, assim como a prestação de contas dos recursos.

Em Pernambuco, a Lei 12.523/03, regulamentada pelo Decreto 2.402/04, instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECEP). O Programa de Combate à Pobreza no Estado dá-se por meio de financiamentos de projetos, onde a elaboração, implantação e operação são acompanhadas pelas comunidades, representadas pelas associações. A aplicação

dos recursos é concentrada nos municípios e nas comunidades rurais mais pobres do Estado (FERNANDES, 2015).

No Maranhão, a Lei 8.205, de 22 de dezembro de 2004, lançou o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP) e criou o Comitê de Políticas de Inclusão Social, regulamentado em novembro de 2005. O Fundo é uma unidade destinada a captar, canalizar e gerenciar recursos estaduais com vistas a desenvolver políticas de combate à pobreza no estado. Em conformidade com o parágrafo primeiro do art. 1º, do Decreto nº 22.149, de 31/05/2006, os recursos do Fundo serão aplicados em programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, dirigidos para a melhoria da qualidade de vida. Outro marco legal considerável é o Decreto nº 24.513, de 04 de setembro de 2008, que alterou e aprovou o Regulamento do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza e do Conselho de Políticas de Inclusão Social (CPIS) (CARTILHA DE PROCEDIMENTOS, 2009).

A partir da Cartilha de Procedimentos (2009), foram estabelecidos os conceitos de linha de pobreza. Para mais, as propostas dos projetos deveriam ter como público-alvo famílias consideradas na linha de pobreza, com renda *per capita* mensal igual a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, além de populações pobres dos municípios com mais baixa renda *per capita* e mais baixo IDH-M,<sup>1</sup> e os bolsões de pobreza identificados nas periferias urbanas.

Com essa perspectiva, o Conselho do FUMACOP estabeleceu como universo de abrangência 70 cidades que correspondem a  $\frac{1}{3}$  do total de municípios do Estado. Consoante referida cartilha, o critério de seleção desses municípios fundamenta-se em uma combinação dos seguintes indicadores: municípios com mais baixa renda *per capita* (indicador de natureza econômica); e municípios com baixo IDH-M (indicador de natureza social).

No Estado da Paraíba, o Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza na Paraíba (FUNCEP/PB) foi instaurado pela Lei Estadual nº 7.611, de 30 de junho de 2004, tendo como objetivo viabilizar o acesso dos paraibanos a níveis dignos de subsistência, com ações para reduzir a fome e a miséria, proporcionando maior assistência ao idoso, viabilizando a inclusão

---

<sup>1</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Em 2012, o PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH Global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros. O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

social produtiva, promovendo a qualidade de vida e o respeito ao meio ambiente, e garantindo educação básica e qualificação profissional aos beneficiados (FERNANDES, 2015).

Nesse sentido, Fernandes (2015) asseverou que para concorrer às verbas do FUNCEP/PB, os órgãos ou entidades deveriam enviar à Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SEPLAG) projetos até 28 de fevereiro do ano em curso, preferencialmente, podendo, no entanto, submeter planos durante os 12 meses. O autor validou que entre os principais critérios para as entidades sem fins lucrativos terem projetos aprovados, estão: o seu registro no Conselho Estadual de Assistência Social ou no Conselho Nacional; e serem reconhecidas por lei no sentido de que são de utilidade pública.

Tais projetos ou programas devem seguir algumas regulamentações ao submeterem um projeto ao Fundo, a exemplo de: enviar ofício solicitando ao Presidente do Conselho Gestor (Secretário de Estado do Planejamento e Gestão) a celebração do convênio, contendo o objetivo e valor requerido ao FUNCEP/PB, e da contrapartida do órgão solicitante; plano de trabalho; CNPJ do órgão; identificação do pleito, entre outros, de acordo com a Resolução nº 001/FUNCEP/PB, de 19 de outubro de 2005.

A partir do ano de 2011, mais uma questão foi adicionada aos critérios de avaliação dos programas e projetos: o enquadramento aos Objetivos do Milênio (ODM), fator que passou a ser determinante para a aprovação dos projetos após a análise das informações obtidas na ficha de acompanhamento pré-impressa, onde o avaliador anotava todas as características, analisando e pontuando os objetivos do projeto (FERNANDES, 2015).

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Uma parte importante dessa pesquisa consistiu em examinar, de forma exploratória, o funcionamento do FECOP-PI, atentando para questões como o seu marco legal, os objetivos, o público-alvo, a estrutura de pessoal, a gestão administrativa e financeira (programas, ações e regiões) dos recursos no período de 2007 a 2016 para, então, realizar uma análise mais detalhada sobre o seu processo de implementação.

Em relação às fontes de dados da pesquisa, buscaram-se documentos e utilizaram-se dados primários e brutos relativos ao período de 2007 a 2016, extraídos dos instrumentos de planejamento – PPA, LDO e LOA, dos Balanços Gerais do Estado, das Atas de Reuniões do CONFECOP, bem como de demais registros produzidos pelo Conselho do referido Fundo.

Dessa forma, solicitou-se à SASC, órgão gestor do FECOP, de acordo com a legislação, todas as atas das reuniões e demais documentos utilizados e/ou elaborados pelos membros do CONFECOP, referentes ao período de 2007 a 2016.

Após a análise documental relacionada ao processo de implementação do FECOP no Piauí, constatou-se que no período de 2007 a 2015, o Conselho não teve atividades. No entanto, a partir do ano de 2009, houve ações orçamentárias previstas e executadas, conforme detalhado no Capítulo 4 (tópico 3). Assim, foi possível verificar uma relativa proximidade entre o processo de implementação do FECOP no Piauí e o modelo de implementação de políticas públicas denominado *Top-Down*.

Nesse contexto, fez-se necessária a aplicação da técnica de entrevistas semiestruturadas a alguns membros do Conselho e da equipe técnica que mais participaram das Assembleias Ordinárias no ano de 2016; e a apenas um servidor da SASC, devido a rotatividade de servidores nesta secretaria, que esteve em exercício durante o período de 2007 a 2015; a fim de evidenciar como foram tomadas as decisões de implementação antes e depois da nomeação desses membros. Em relação à composição da amostra das entrevistas realizadas, seguem descritas no Quadro 1.

Quadro 1 – Critérios para a seleção da amostra

PERÍODO	REPRESENTANTES	JUSTIFICATIVAS
2007 a 2015	- 1 servidor lotado no setor de orçamento da SASC.	- O CONFECOP não era atuante. - SASC é o órgão gestor do Fundo; - Muita rotatividade de servidores no período.
2016	- O Presidente Adjunto – que é representante da sociedade civil; - Dois membros da equipe técnica (SEFAZ e SEPLAN).	- Participaram da maioria das atividades/reuniões do CONFECOP.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados documentais referentes ao CONFECOP (2018).

Foram elaborados dois roteiros para entrevistas (Apêndices I e II). O primeiro foi aplicado ao servidor da SASC, lotado no setor de orçamento no período de 2007 a 2015, sendo composta por três perguntas, que questionavam sobre a situação inicial da implementação do FECOP. O segundo roteiro foi aplicado ao demais componentes da amostra, conforme o Quadro 1, sendo dividido em três partes, assim discriminadas: em relação à definição da situação-problema, do público-alvo e dos objetivos do FECOP (quesitos de 1 a 7); em relação à composição e participação no Conselho (8 a 11); e em relação à execução orçamentário-financeira dos recursos do Fundo (12 a 15).

A entrevista em tela pretendeu elucidar alguns questionamentos, como: por que o FECOP ficou dois anos sem execução orçamentária, a partir de sua lei de criação? Quem eram os responsáveis pelas decisões sobre a execução de ações orçamentárias financiadas com o Fundo no período de 2009 a 2015? Qual a metodologia ou os procedimentos utilizados para a elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza? Se não existe esse Plano Estadual, quais os instrumentos que os membros do Conselho, a partir do ano de 2016, utilizaram no processo de decisão para alocação dos recursos conforme as ações orçamentárias? Os membros do referido Conselho conhecem ou deliberaram sobre a situação-problema, o público-alvo e os objetivos do FECOP? Houve algum estudo prévio sobre o histórico e a atual situação da pobreza no Estado? Houve ou existe previsão de capacitações sobre a temática da pobreza aos membros do Conselho? Qual o seu posicionamento em relação à atual estrutura de composição do Conselho do FECOP?

Intentando encontrar respostas para os questionamento relatados, averiguaram-se os sites da Secretaria do Planejamento do Estado do Piauí (SEPLAN-PI) <[www.seplan.pi.gov.br](http://www.seplan.pi.gov.br)> – que disponibiliza acesso livre às informações dos instrumentos de planejamento do governo estadual (PPA, LDO e LOA), e da Secretaria do Estado da Fazenda (SEFAZ-PI) <[www.sefaz.pi.gov.br](http://www.sefaz.pi.gov.br)> – que concede informações sobre os Balanços Gerais do Estado, com o fito de implementar a transparência e o controle social.

De posse das informações disponibilizadas nessas páginas, foi viável construir um banco de dados identificando todas as ações que foram financiadas com recursos do FECOP – P I durante o período de 2007 a 2016. Esse período justifica-se pelo fato de 2007 ser o primeiro ano de vigência do Fundo, e o ano de 2016 ser o último ano de informações disponíveis durante o andamento dessa pesquisa.

O referido banco foi elaborado por intermédio do *software* Microsoft Office Excel versão 2010, onde as ações orçamentárias foram desdobradas de acordo com a estrutura funcional-programática prevista no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

(MCASP) (2017), o que permitiu identificar em cada ano: o órgão; a função relacionada; o programa de governo e os valores. Com esses instrumentos, cumpriu-se o levantamento do total de despesas empenhadas e pagas em cada ação na fonte do FECOP, oportunizando uma análise comparativa dos valores executados com os estimados.

É oportuno relevar que como os programas de governo previstos nos PPA são regionalizados, cumprindo o art. 165, parágrafo primeiro da CF, foi possível verificar quais regiões puderam ser beneficiadas com os recursos do FECOP. Para isso, foram elaboradas planilhas alusivas aos programas de governo que receberam recursos do Fundo, de acordo com a regionalização prevista na Lei Complementar nº 87/2007 e em suas alterações – que institui os territórios de desenvolvimento no Piauí.

Por fim, pretende-se evidenciar os possíveis fatores que garantiram ou dificultaram o sucesso da implementação do FECOP no Piauí, no sentido de contribuir para melhorar essa política pública.

## **4 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDO DE COMBATE À POBREZA NO PIAUÍ (FECOP)**

No Estado do Piauí, o FECOP foi instituído pela Lei 5.622, de 2006, para vigorar até o ano de 2010, mas com o advento da Lei nº 6.038, de 2010, passou a prevalecer por tempo indeterminado. Destina-se a ser um meio para o fortalecimento e a ampliação de políticas públicas capazes de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população pobre, em diversas áreas de atuação: nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar, infraestrutura, segurança pública,<sup>2</sup> e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida.

Esse capítulo dispõe-se a analisar a implementação do FECOP no Piauí, por meio da delimitação de três tópicos, assim definidos: situação-problema, público-alvo e objetivos do FECOP Piauí; estrutura administrativa e composição do Conselho do Fundo; execução orçamentário-financeira dos recursos (2007-2016).

### **4.1 Situação-problema, público-alvo e objetivos do FECOP Piauí**

A literatura sobre implementação de políticas públicas abona que a definição da situação-problema, do público-alvo e dos objetivos de uma política podem interferir no sucesso ou no fracasso de uma intervenção governamental na realidade, já que ambiguidades e deficiências nessa definição podem suscitar problemas relevantes para a sua implementação.

Dessa forma, uma alternativa viável para as políticas de combate à pobreza, a partir dos Fundos, geralmente é a definição por intermédio de normas atinentes a esses conceitos. Nessa direção, o FECOP do Ceará delimitou em seu Manual (FECOP CE, 2014) que a Lei nº 14.859 de 2010 dispõe sobre o conceito de pobreza e a forma de sua comprovação:

Art. 1º É considerado pobre, para a inscrição em programas sociais, e para a obtenção de benefícios do Estado, toda pessoa que apresente privação acentuada dos elementos básicos para a sobrevivência digna, tais como: alimentação, habitação e vestuário.

Art. 2º A solicitação de qualquer benefício ou serviço público, relacionado à condição de pobreza, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Ceará, deverá ser acompanhada de documentação que comprove esse estado. Parágrafo único. As disposições do caput também se aplicam aos concessionários, permissionários e delegatários de serviço público.

---

<sup>2</sup>A segurança pública foi incluída pela Lei nº 6.745, de 23/12/2015. Não há registro de nenhum estudo ou discussão sobre a compatibilidade dessa área aos objetivos do FECOP.



Art. 3º São documentos idôneos a comprovação do estado de pobreza:  
 I - fatura de energia elétrica que demonstre o consumo de até 80 kwh mensais;  
 II - fatura de água que demonstre o consumo de até 10 (dez) metros cúbicos mensais;  
 III - comprovante de inscrição em benefícios assistenciais do Governo Federal;  
 IV - comprovante de obtenção de rendimento mensal inferior a meio salário mínimo por membro do núcleo familiar.  
 § 1º Não será aceita declaração de próprio punho ou qualquer documento produzido unilateralmente pela parte interessada.  
 § 2º Quando for evidente o estado de miserabilidade do requerente, poderá ser dispensada a apresentação de documentos, desde que feita a devida fundamentação pelo servidor público atendente, que se responsabilizará pela veracidade de suas informações.

Por sua vez, a legislação do FECOP no Piauí define claramente os objetivos do Fundo, conforme o art. 1º da Lei nº 5.622, de 28/12/2006:

Art. 1º Fica instituído o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, de acordo com o art. 82, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma das Emendas Constitucionais Federais nº 31, de 14 de dezembro de 2000 e nº 42, de 19 de dezembro de 2003, com o objetivo de viabilizar a população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar, infraestrutura, segurança pública e outros programas de relevante interesse social voltado para melhoria da qualidade de vida (Redação alterada pela Lei nº 6.038 de 30/12/2010 e Lei nº 6.745 de 23/12/2015).

No entanto, a referida legislação e os atos infralegais (Decretos, Regimento Interno, Resoluções, entre outros documentos) não apresentam a definição da situação-problema, tampouco do público-alvo a ser atendido com os recursos do Fundo. Foi possível constatar essa situação com a realização de entrevistas semiestruturadas, já que a primeira parte do roteiro aludia à definição da situação-problema, do público-alvo e dos objetivos do referido Fundo, como ilustrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Definição da situação-problema e do público-alvo do FECOP

PERGUNTAS	RESPOSTAS		
	Presidente Adjunto do CONFECOP	Membro da equipe técnica (SEFAZ)	Membro da equipe técnica (SEPLAN)
1. Quanto tempo permaneceu como membro do Conselho?	Da nomeação, em 2016, até o presente momento.	Da nomeação, em 2016, até o presente momento.	Da nomeação, em 2016, até o presente momento.
2. Você conheceu a legislação do FECOP no período em que esteve no Conselho?	Sim, na íntegra.	Sim, na íntegra.	Sim, na íntegra.
3. Existe a definição clara da situação-problema e do público-alvo do FECOP?	Não	Parcialmente	Não

4. Ao assumir como membro do Conselho do FECOP, você participou ou teve acesso a algum estudo sobre a pobreza no Piauí?	Não	Não	Não
5. Ao assumir como membro do Conselho do FECOP, você participou de algum treinamento e/ou capacitação sobre a temática da pobreza ou sobre suas funções no Conselho?	Não	Não	Não
6. É ofertado (ou há previsão) aos membros do Conselho de algum treinamento e/ou capacitação sobre a temática da pobreza, periodicamente?	Não	Não	Não
7. Em relação ao Plano Estadual de Combate à Pobreza, qual a metodologia ou os quais procedimentos utilizados para sua elaboração?	Houve um estudo inicial para a elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza, que foi apresentado ao CONFECOP, mas não foi concluído.	Não tem conhecimento da existência do Plano Estadual de Combate à Pobreza.	Não foi elaborado o Plano Estadual de Combate à Pobreza, apesar de ter entrado em discussão nas reuniões.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de entrevistas realizadas entre os dias 1 e 31 out. 2018 (2018).

Em relação ao primeiro e ao segundo quesitos, apurou-se que todos os entrevistados permanecem atualmente como membros do Conselho e conhecem a legislação na íntegra. É válido relatar que apesar da nomeação dos membros do CONFECOP ter ocorrido em 2016, o Presidente Adjunto, que é um dos quatro representantes da sociedade civil (Integrante do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente), ressaltou que acompanha o FECOP desde a Lei de criação, em 2007.

Em relação ao terceiro quesito, tanto o Presidente Adjunto quanto o membro da equipe técnica do Conselho, oriundo da SEPLAN, responderam que a legislação não apresenta de forma clara a situação-problema e o público-alvo, enquanto o membro da equipe técnica, oriundo da SEFAZ, assim se manifestou:

[...] parcialmente, porque a Lei só apresenta as ações a serem financiadas ou as áreas a serem financiadas, como educação, saúde, segurança, renda familiar, infraestrutura, saneamento básico, estabelece apenas de forma genérica, ou seja, não estabelece uma metodologia de forma específica de médio e longo prazo para a aplicação dos recursos (Informação verbal).<sup>3</sup>

A opinião do Presidente Adjunto em relação a essa questão foi igualmente destacada:

[...] na realidade, não há uma definição de público, o FECOP financia determinadas situações que envolvem a pobreza, que tenham alguma relação com a pobreza. Então, há, sim, a falta de definição mais precisa quanto à aplicação dos recursos que

<sup>3</sup> Entrevista. Membro da equipe técnica do CONFECOP, oriundo da SEFAZ. 2018.

ao meu ver acaba sendo desvirtuado da real finalidade do FECOP (Informação verbal).<sup>4</sup>

De fato, é possível apreender que há deficiências na legislação do Fundo, quanto à definição de critérios tidos como fundamentais para o financiamento das ações, o que pode comprometer a execução desses recursos ou até mesmo provocar o desvio dos objetivos previstos, já que amplia a discricionariedade das decisões.

Em relação ao quarto questionamento, todos os entrevistados responderam que não tiveram acesso a qualquer estudo sobre a pobreza no Piauí, a exemplo do Presidente Adjunto:

[...] não. Não houve qualquer capacitação para nenhum dos conselheiros, todavia como eu milito nos movimentos sociais desde os dezesseis anos de idade e sou conhecedor da política de assistência social, e por também ter formação em direito, eu não poderia dizer que não conheço essa questão. Então, por conhecimento empírico e acadêmico, eu tenho um conhecimento bastante abalizado sobre o tema (Informação verbal).<sup>5</sup>

No que lhe diz respeito, o membro da equipe técnica, oriundo da SEFAZ, fez a seguinte afirmação: “[...] não. Quando cheguei, a equipe técnica o Conselho era praticamente inoperante, não existia uma equipe cuidando dessa parte de estudos, ou pelo menos eu não tinha conhecimento de sua existência” (Informação verbal).<sup>6</sup>

Em relação às indagações do quinto e sexto quesitos, tratando das capacitações ou dos treinamentos sobre a temática da pobreza, o membro da equipe técnica, oriundo da SEPLAN, assentiu que essa questão ainda não foi ponto de pauta nas reuniões do CONFECOP: “[...] não. Não chegou nem a ser uma questão discutida pelo Conselho ou pela equipe técnica, não entrou em pauta” (Informação verbal).<sup>7</sup>

Complementando esse raciocínio, o Presidente Adjunto expôs que

[...] no início, era algo muito novo para a maioria, e acredito que como na composição do Conselho os titulares são geralmente secretários, tendo esses uma formação, entendeu-se que não havia necessidade, e por isso, não foi demandado por nenhum dos membros (Informação verbal).<sup>8</sup>

Dessas assertivas, supõe-se que a falta de um estudo sobre a pobreza no Estado, aliada à carência de capacitação sobre a temática, suas formas de enfrentamento e combate, podem

<sup>4</sup> Entrevista. Presidente Adjunto do CONFECOP. 2018.

<sup>5</sup> Entrevista. Presidente Adjunto do CONFECOP. 2018.

<sup>6</sup> Entrevista. Membro da equipe técnica do CONFECOP, oriundo da SEFAZ. 2018.

<sup>7</sup> Entrevista. Membro da equipe técnica do CONFECOP, oriundo da SEPLAN. 2018.

<sup>8</sup> Entrevista. Presidente Adjunto do CONFECOP. 2018.

comprometer o atendimento das finalidades do Fundo, já que se trata de um tema complexo e de difícil intervenção, por necessitar de ações complementares de diferentes áreas.

O sétimo ponto interrogou sobre o Plano Estadual de Combate à Pobreza, que a partir da análise documental das Atas das reuniões do Conselho, deixou entrever que foi colocado em discussão a sua elaboração, mas até o presente momento, não havia sido concluído.

Nesse sentido, o Presidente Adjunto esclareceu que

[...] houve uma proposta inicial de construção do plano, através de um levantamento da situação histórica pelos técnicos da SASC, bem como das demandas do Estado com relação à pobreza, a partir de dados extraídos de diversas fontes de pesquisa e das informações divulgadas pelo próprio Estado, a qual foi apresentada aos conselheiros para que apresentassem as suas sugestões de alterações. No entanto, esse Plano não foi concluído. Porém, é preciso destacar que todo Fundo precisa de dois planos: o primeiro denominado Plano de Ação, que prevê a forma de divisão dos recursos, direcionando os percentuais a serem aplicados e as metas; bem como o segundo, denominado Plano de Aplicação, definindo o quanto será priorizado a cada ano. E até o presente momento, nenhum dos dois planos foram concluídos (Informação verbal).<sup>9</sup>

De acordo com a análise documental da proposta inicial do Plano de Combate à Pobreza (Anexo I) elaborado pelos técnicos da SASC, depreende-se que está estruturado da seguinte forma: Apresentação; Introdução; Justificativa; Panorama diagnóstico; Objetivos estratégicos (geral e específicos); Diretrizes do Plano Estadual de Combate à Pobreza – 2017/2019; Ações e metas; Processo de tramitação dos projetos; Controle social; Monitoramento e avaliação; Referências; Anexos.

Na *Introdução*, apresenta-se o Plano Estadual de Combate à Pobreza para o triênio 2017/2019, como um instrumento de planejamento estratégico no sentido de contribuir com a atenção integral, superação da pobreza e das desigualdades sociais no âmbito do Estado do Piauí, estruturado em observância à legislação do FECOP. Segue-se à introdução uma breve conceituação da pobreza, com destaque para o enfoque multidimensional:

Pobreza é um fenômeno histórico que, mesmo com os avanços sociais recentes, continua sendo grave problema para o país. Existem diferentes formas de conceituar esse fenômeno social, seja a partir de critérios de renda ou de critérios multidimensionais, em que pesam aspectos como alimentação, acesso a trabalho, acesso a bens e serviços.

Assim, a pobreza não se reduz à privações materiais. A insuficiência de renda é um fator importante para definir a pobreza neste sentido, devem ser considerados outros fatores que interferem no padrão de vida: pessoas em condições de insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário a água, energia elétrica, saúde e moradia.

---

<sup>9</sup> Entrevista. Presidente Adjunto do CONFECOP. 2018.

[...] O enfoque da pobreza como um conjunto de carências que vão além da renda é chamado de “enfoque multidimensional da pobreza”. Diante disto, **o Plano Estadual de Combate à Pobreza no Piauí adota o enfoque multidimensional, ao reunir um conjunto de ações que visam combater as diferentes dimensões da extrema pobreza.** (PROPOSTA DO PLANO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA, 2016).

A elaboração desse tópico demanda o conhecimento das diferentes abordagens acerca do conceito de pobreza, bem como uma discussão sobre a aplicabilidade do enfoque multidimensional ao contexto piauiense por parte dos propositores do Plano e membros do Conselho.

O item *Justificativa* denota que o Censo Demográfico IBGE / 2010 constatou a existência de mais de dezesseis milhões de pessoas em situação de extrema pobreza no Brasil, distribuídas no campo e nas cidades. Diante desses dados, o governo brasileiro reconhece a necessidade de enfrentar esse passivo social, estruturando e articulando ações que promovam a garantia de renda, o acesso a serviços públicos e a inclusão produtiva.

Além disso, desvela que o cenário do Piauí, em relação à pobreza – apresentado no tópico *Panorama Diagnóstico* –, justifica a necessidade de implementação de ações conjuntas envolvendo as várias políticas públicas no combate à pobreza, como a gestão do Plano FECOP pela SASC/PI, e a adoção do enfoque multidimensional, reunindo um conjunto de ações voltadas a combater as diferentes dimensões da pobreza no Piauí.

No item denominado *Panorama diagnóstico*, concebe-se a estratégia de desenvolvimento territorial do Piauí, centrada em um modelo de organização que promove a divisão territorial enquanto artifício para a superação das desigualdades entre os municípios e as regiões do Estado.

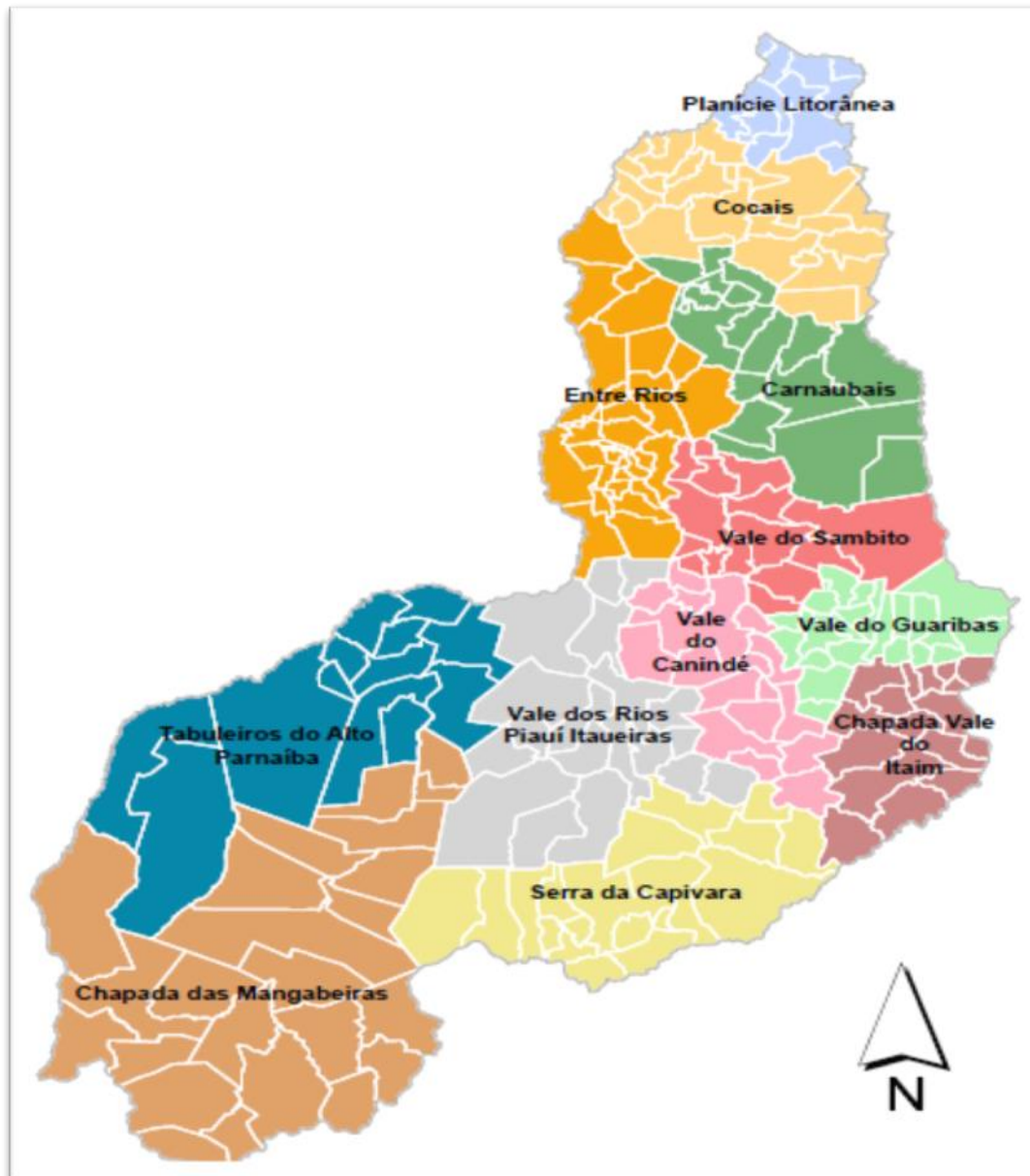
Essa ideia de territorialização partiu da identificação das potencialidades e dos estágios de crescimento demonstrados pelos municípios, alinhando aquele com características socioeconômicas e ambientais semelhantes, a fim de garantir maior aproveitamento das oportunidades e capacidades, resultando, com o investimento de recursos públicos, em um dinamismo econômico e na melhoria da qualidade de vida da população residente nos territórios.

Observa-se, pois, que a atual configuração do Estado em territórios de desenvolvimento foi construída considerando, entre outros aspectos, o cruzamento de variáveis ambientais, sociais, econômicas e político-institucionais.

Assim, por força da Lei Complementar nº 87, de 22/08/2007, o Piauí tem a organização de seu território (Figura 1) em conformidade com a seguinte divisão: quatro

macrorregiões, baseadas nas características físicas, nas potencialidades de produção e na dinâmica de desenvolvimento; doze territórios de desenvolvimento, que vem a ser a subdivisão das macrorregiões, considerando as dinâmicas das regiões com suas respectivas vocações produtivas; e vinte e oito aglomerados de municípios que levam em conta os conjuntos de municípios de um mesmo território com características comuns, a partir de elementos como as relações socioeconômicas, as atividades produtivas e a malha viária, possibilitando a identificação das semelhanças e especificações necessárias à implementação de políticas públicas de desenvolvimento.

Figura 1 – Mapa da divisão territorial do Piauí (LC 87/2007 e alterações)



Fonte: SEPLAN (2016).

Além disso, a proposta do referido Plano demonstra a divisão do Piauí de acordo com os dados demográficos em municípios de pequeno porte, médio porte, grande porte e metrópole, segundo o Censo IBGE (2000, 2010, 2016), ilustrado na Figura 2, abaixo:

Figura 2 – Municípios, conforme o porte, com CRAS e CREAS

Tipo de Porte	Nº Munic.	Munic. C/ CRAS	Nº CREAS	Nº Munic.	Munic. C/ CRAS	Nº CREAS	Nº Munic.	Munic. c/ CRAS	Nº CREAS
	ANO 2000			ANO 2010			ANO 2016		
PP 1	202	-	-	199	199	25	199	199	23
PP 2	16	-	-	20	20	20	20	32	20
Médio Porte (P3)	03	-	-	03	03	03	03	07	03
Grande Porte (P4)	02	-	-	02	02	02	02	23	06
TOTAL	223		-	224	224	52	224	261	52

Fonte: Proposta do Plano Inicial de Combate à Pobreza (2016).

Os municípios de Pequeno Porte 1 (PPI) são os que têm população até 20.000 habitantes; os de Pequeno Porte 2 (PPII), contam entre 20 e 50 mil habitantes; enquanto os de Médio Porte (Porte 3), entre 50 e 100 mil habitantes. Os municípios com população estimada acima de 100 mil até 1(um) milhão de habitantes são considerados de Grande Porte (Porte 4), ao passo que aqueles cuja população supera 1 milhão de habitantes são reputados como Metrôpoles (Porte 5). No Piauí, conta-se com municípios de porte 1 a 4.

Na proposta, notabiliza-se que, consoante os dados da Figura 2, acima, a maioria dos municípios do Piauí é de pequeno porte, já que 219 municípios contam com menos de 50.000 habitantes. Somente três municípios estão na condição de médio porte: Floriano, Picos e Piripiri. Apenas Teresina e Parnaíba têm acima de 100.000 habitantes, sendo considerados, portanto, de grande porte, assim como a maioria dos municípios do Piauí (150 municípios) estão geograficamente situados na região semiárida. A proposta caracteriza essa região e destaca uma relação de municípios abrangidos pelo Programa Permanente de Convivência com o Semiárido.

Ademais, mostra que a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS) no Estado iniciou-se em 2003. No primeiro ano, foram implantados 19 CRAS no Piauí, com o nome fantasia de *Casa da Família*, sob orientação e apoio da esfera federal. Essa expansão prosseguiu nos anos seguintes, sendo que em 2011, todos os municípios estavam cobertos com o cofinanciamento federal para a implantação de CRAS no Piauí.

De fato, existe um subitem denominado *Eixos estratégicos*, segundo o qual, na execução do Fundo de Combate à Pobreza, as ações serão distribuídas em três grandes eixos: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. Porém, esses eixos, ainda não haviam sido concluídos, trazendo apenas algumas informações sobre o programa Bolsa Família, sobre BPC e citando algumas áreas, como saúde e educação, a serem complementadas.

Nesse contexto, o tópico seguinte, intitulado *Objetivos estratégicos*, elencou como objetivo geral elevar as condições de bem-estar da população piauiense, desenvolvendo um conjunto de ações voltadas para as políticas públicas de atenção integral para a superação da pobreza e das desigualdades sociais. Como objetivos específicos, designou: adotar medidas multidimensionais que facilitem o acesso ao serviço público, à renda e à inserção produtiva, como mecanismos prioritários na superação da condição da pobreza das pessoas, famílias e comunidades; fomentar ações de fortalecimento de oportunidades econômicas e de inserção no setor produtivo; reduzir os mecanismos de geração da pobreza e desigualdade social junto às famílias em situação de vulnerabilidade; contribuir para a minimização das desigualdades sociais, reduzindo as privações materiais; ampliar as ações de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas, qualificando a vigilância socioassistencial; intensificar ações de busca ativa para inserção de famílias em situação de vulnerabilidade e risco. Tais objetivos, apresentados de forma clara e direta, podem representar uma tentativa de suprir as falhas presentes na legislação do Fundo de forma genérica.

No item *Diretrizes estratégicas*, contemplam-se as principais instruções já previstas na legislação do Fundo: atenção integral para superação da pobreza e desigualdades sociais; acessibilidade de pessoas, famílias e comunidades a oportunidades de desenvolvimento integral; fortalecimento de oportunidades econômicas e de inserção no setor produtivo; redução dos mecanismos de geração da pobreza e desigualdades sociais; e participação das famílias em situação de vulnerabilidade e riscos.

Destarte, um item de extrema relevância, nomeado *Crítérios para a seleção de projetos*, é o mais incompleto, indicando apenas os objetivos já previstos na legislação, o



público-alvo: “são pessoas, famílias e/ou comunidades com perfil de situação de pobreza, não se limitando às famílias de forma isolada, e sempre que possível, estimulando a integração destas por meio de ações comunitárias”, bem como um quadro com informações a serem elaboradas, como mostra a Figura 3:

Figura 3 – Critérios para a seleção de projetos

...Contemplar MAPA DE REGISTRO Criar
...Contemplar visão geral sobre comunidades tradicionais...
...Contemplar o fluxo dos projetos (TRAMITAÇÃO)..EDITAIS ?.
ESTES E OUTROS Itens a serem trabalhados posteriormente

Fonte: Proposta do Plano de Combate à Pobreza (2016).

Vale frisar que a proposição de um público-alvo no Plano é de grande relevância, pois é um dos direcionadores de gastos dos recursos do Fundo. No entanto, faz-se necessário atentar para a legalidade dessa proposta, já que a legislação não faz referência a isso.

Outro item considerável refere-se às ações e metas do Plano, onde é exibido um plano de gestão que contempla ações e metas de instâncias governamentais e não governamentais, tendo como objetivo o desenvolvimento de um conjunto de ações voltadas para as políticas públicas de atenção integral para a superação da pobreza e das desigualdades sociais.

Todavia, só consta previsão de algumas poucas ações de responsabilidade da SASC, referentes à Proteção Social Básica, dando continuidade ao cumprimento de ações já previstas anteriormente na LO para o ano de 2017. Chama-se a atenção porque essa proposta do Plano ainda não apresenta as modificações que deveriam ser propostas pelos demais conselheiros representantes das secretarias que fazem parte do CONFECOP.

Em relação ao item da *Projeto de Tramitação dos processos* segue o fluxo previsto na legislação: o órgão proponente envia a proposta endereçada do Presidente do Conselho, protocolados na SASC/PI; o Presidente remete a proposta à equipe técnica, para análise prévia e parecer, que deverá ser entregue ao Conselho; a equipe técnica, de posse do parecer preliminar, solicitará da área proponente, se necessário, maiores esclarecimentos ou ajustes; com o parecer técnico, munido de proposta devidamente elaborada, fará a inclusão desta na pauta da reunião seguinte.

Além disso, os projetos apresentados e aprovados obedecerão às orientações de acordo com a Instrução Normativa Conjunta SEPLAN / SEFAZ / CGE nº 001/ 2009, de 04 de dezembro de 2009, em consonância com a Lei nº 8.666 e o Decreto Estadual 12.440/06 (Documento anexo desse Plano).

O *Controle social* é um item de grande mérito. No entanto, na proposta do Plano, é apresentado apenas pelos representantes da sociedade civil no Conselho, por intermédio dos Conselhos de Direito: Conselho Estadual de Assistência Social; Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Estadual de Saúde; e Conselho Estadual de Educação, por meio dos quais o controle social se instituirá, visto que estas entidades são de cunho consultivo e deliberativo.

Conforme a proposta, a sociedade civil encontra-se representada e na condição de corresponsável não só pelo controle, mas também do processo de planejamento, execução e avaliação dos projetos. Todavia, é preciso ressaltar que o controle social não deve se limitar apenas aos membros da sociedade civil que fazem parte do CONFECOP, mas abranger todos os cidadãos, incluindo nesse dever o de prestar contas e dar publicidade aos atos do referido Conselho em relação aos gastos com os recursos do Fundo.

Por fim, o último tópico, *Monitoramento e avaliação*, expõe que o monitoramento propiciará ao gestor conhecimento sobre resultados e execução dos projetos, considerando o planejamento estabelecido inicialmente, onde a avaliação consiste em uma estratégia para aferir e/ou analisar criticamente a relevância dos projetos financiados com recursos do Fundo, devendo acontecer para que os resultados e as recomendações sejam devidamente aplicados. Para tanto, deve-se definir o modelo, os objetivos, as hipóteses, os indicadores, a população-alvo, as técnicas e os instrumentos para a coleta de dados e informações, bem como demais elementos que se fizerem necessários.

Nesse sentido, o processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação deverá ser realizado por intermédio de visitas sistemáticas para verificar a execução dos projetos financiados com recursos do Fundo. As equipes de cada unidade de referência dos projetos serão responsáveis pelo monitoramento e deverão elaborar as Avaliações de Impacto, os Relatórios e os Pareceres de Monitoramento de Projetos, que serão submetidos à apreciação do Conselho em Assembleia Geral.

Além disso, a referida proposta elenca os principais indicadores a serem considerados no processo de monitoramento, quais sejam: alcance dos objetivos e das metas; aporte de recursos materiais; cumprimento dos processos necessários para a eficácia dos Projetos; observância dos prazos para a realização das ações; uso racional dos recursos financeiros; nível de participação e interesse dos beneficiários dos projetos; parcerias envolvidas na operacionalização dos Projetos.

Portanto, é notório que existem muitas falhas na legislação do Fundo que precisam ser sanadas pelos membros do Conselho, já que os entrevistados demonstraram conhecimento

sobre elas. Uma das principais brechas é a não definição da situação-problema que o Fundo pretende resolver ou amenizar, além do que não há uma definição específica sobre quem seriam os beneficiados com esses recursos. Tal situação pode ter comprometido a execução desses recursos durante vários anos.

Ressalta-se que a proposta inicial do Plano Estadual de Combate à Pobreza é bastante relevante, no sentido de apontar alguns itens que poderiam suprir essas falhas, como a definição do público-alvo – ainda que seja bastante abrangente – e apresentar um breve contexto sobre a pobreza no Piauí.

Outro ponto pertinente da proposta é o tópico que visa a definir as metas do Fundo até o ano de 2019, representando uma tentativa de planejar a execução dos recursos. Ademais, é válido lembrar que os membros do Conselho não tiveram qualquer capacitação/treinamento sobre a temática da pobreza, sendo essa proposta o primeiro contato, de fato, com a temática.

#### **4.2 Estrutura administrativa e composição do CONFECOP**

A Constituição de 1988 sugeriu que as políticas públicas deveriam ser realizadas em regime de gestão compartilhada, ou seja, com a participação da sociedade (ROMÃO, 2015). Isso é comprovado quando se observam os artigos 8º e o 10º, onde se evidencia a necessidade de participação dos sindicatos nas negociações trabalhistas e em colegiados de órgãos públicos de seus interesses; no artigo 187, é prevista a participação de produtores e trabalhadores rurais na elaboração da política agrícola; no artigo 194, sobre a seguridade social, o inciso VII prevê o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”; no artigo 198, sobre as ações e serviços de saúde, o inciso III prevê que uma das diretrizes do sistema único a ser criado é a participação da comunidade; no artigo 204, sobre a área de assistência social, a segunda diretriz (sendo que a primeira, como também no caso da saúde, é a descentralização administrativa) indica a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e no artigo 206, sobre os princípios do ensino, inciso VI, sendo um deles a gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Patenteia-se, pois, que a ideia de participação está relacionada às políticas públicas (agrícola, seguridade social, saúde, assistência social, gestão democrática da educação, entre outras). A partir dessa determinação geral, Romão (2015) afirmou que o Estado brasileiro foi gerando, ao longo da década de 1990, formas de colocar em prática a participação

institucionalizada. O autor atestou que, na realidade, o que ocorreu foi o aumento da incidência e da periodicidade de realização de formas já existentes de participação de forma mais ou menos desordenada.

No entanto, salientou que a participação institucional carece, até hoje, de uma normativa que possa estabelecer suas exatas funções no processo de governo brasileiro. Romão (2015) cita como exemplo a área da saúde, pois embora não seja previsto na Constituição, foi por meio de duas instâncias de suposta participação nos institutos do Sistema Único de Saúde, pelas Leis nº 8080/90 e nº 8142/90, que foi gradativamente tomando forma a gestão compartilhada no contexto dos setores de políticas, já que adotam os Conselhos e as conferências como instrumentos por meio dos quais a sociedade local é representada na tomada de decisão sobre as políticas públicas.

Nesse sentido, o referido autor relatou que o princípio da participação comunitária presente no projeto de saúde pública e coletiva que está nas origens do SUS – levado a cabo pelo movimento sanitário desde os anos 1970 – foi o elemento mais maduro da ideia de que a descentralização das políticas públicas prevista na Constituição deveria se dar com a participação social.

Desse modo, a indicação em alguns artigos da CF-88 da necessidade de participação da sociedade/comunidade nas deliberações sobre e na formulação de políticas públicas tem como elemento implícito a noção de que a sociedade é um ente à parte do Estado, à parte dos governos, mas que deve, legitimamente, atuar em conjunto com eles na formulação e deliberação sobre políticas públicas e, ademais, no próprio controle das ações do Estado (ROMÃO, 2015).

Em relação ao Piauí, a legislação discorre que o FECOP será gerido pela SASC, segundo o Plano Estadual de Combate à Pobreza a ser estabelecido pelo CONFECOP. Sublinha-se que o referido Conselho foi regulamentado pela Resolução 01/09 (Regimento Interno), publicado no Diário Oficial do Estado do Piauí do dia 16 de novembro de 2009, sob a denominação de Conselho de Avaliação dos Programas de Investimentos Econômicos e Sociais.

O referido Conselho é um órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, com a seguinte estrutura: Plenário; Presidente; e equipe técnica. É integrado por secretários de várias áreas (representantes do governo), como: assistência social e cidadania; planejamento; fazenda; saúde; educação; desenvolvimento rural; integração da pessoa portadora de deficiência; trabalho e empreendedorismo; um representante da Assembleia Legislativa e quatro representantes da sociedade civil.

No entanto, a composição do Conselho sofreu algumas alterações, sendo ampliada em 2015, com a participação da Secretaria Estadual de Defesa Civil; Secretário da Segurança Pública; Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Piauí; Coordenador de Enfrentamento às Drogas; Secretário da Justiça; e Delegado Geral da Polícia Civil do Estado do Piauí.

Destaca-se nessa composição que a Lei nº 6.745/2015 substituiu o representante da Assembleia Legislativa, disposto no inciso X, do art. 4º da Lei 5.622/06, pelo Secretário Estadual de Defesa Civil. Constatam-se essas alterações na composição do Conselho podem prejudicar a gestão participativa da sociedade nas deliberações referentes ao Fundo, uma vez que houve um aumento nos representantes do governo – agora são 14 pessoas – mantendo-se apenas os 4 representantes da sociedade civil.

Segundo a norma, os representantes da sociedade civil e respectivos suplentes serão escolhidos mediante indicação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), do Conselho Estadual da Assistência Social (CEAS), do Conselho Estadual da Saúde (CES) e do Conselho Estadual da Educação (CEE). O Presidente do referido Conselho, segundo art. 4º, parágrafo 3º, da Lei de criação do FECOP, será escolhido dentre seus membros, sendo vedada qualquer remuneração, pois são consideradas de relevante interesse público as funções por eles exercidas. Além disso, a Resolução 01/09 – Regimento Interno, apresenta em seu artigo 2º, § 5º, que em ausências e impedimentos temporários, o Presidente será substituído automaticamente pelo Presidente Adjunto, eleito pelo Plenário entre os titulares.

Em relação à equipe técnica, será composta de membros das secretarias estaduais apontados pelos conselheiros, nominalmente descritos em resolução do Conselho. A referida equipe será responsável pelas atividades inerentes ao Conselho *in loco*, cabendo-lhe a realização de tarefas técnicas.

Compete à Equipe técnica, conforme o art. 15 do Regimento Interno do FECOP:

- I. Dar suporte administrativo necessário ao funcionamento do Conselho;
- II. Acompanhar a implementação das decisões do Conselho;
- III. Organizar as informações relativas ao Conselho;
- IV. Emitir pareceres acerca dos planos de Trabalho;
- V. Assessorar as câmaras técnicas na elaboração dos pareceres;
- VI. Analisar e fazer publicar as deliberações do Plenário do Conselho;
- VII. Prestar esclarecimentos solicitados pelos membros;
- VIII. Elaborar e submeter à apreciação do Presidente as pautas das reuniões;
- IX. Expedir as correspondências do Conselho;
- X. Assessorar o técnico da SASC para Secretariar as reuniões, lavrar as respectivas atas e providenciar as publicações necessárias;
- XI. Enviar as Prestações de Contas para a Controladoria Estadual para emissão de Parecer;
- XII. Elaborar o relatório anual de atividades do FECOP e encaminhá-lo ao Presidente;
- XIII. Cumprir e fazer cumprir este Regimento (FECOP, 2009).

Ainda em consonância com a norma, são atribuições do Conselho do FECOP, além de elaborar o Plano Estadual de Combate à Pobreza, formular políticas e diretrizes dos programas e ações governamentais voltados para a redução da pobreza e das desigualdades sociais que orientarão as aplicações dos recursos, e coordenar, em articulação com os órgãos executores, a elaboração das propostas orçamentárias.

Diante disso, a fim de entender um pouco mais sobre a composição e participação no CONFECOP, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, como demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Composição e participação no CONFECOP – Parte I

PERGUNTAS	RESPOSTAS		
	Presidente Adjunto do CONFECOP	Membro da equipe técnica (SEFAZ)	Membro da equipe técnica (SEPLAN)
8. Qual o seu posicionamento em relação à atual estrutura de composição do Conselho do FECOP?	Nem de perto representa controle social.	Há um desequilíbrio, há muito mais representantes do governo do que da sociedade civil	Aceitável, mas deveria reativar a câmara técnica.
9. Em 2015, houve um aumento na quantidade de participantes dos representantes do governo, o que não aconteceu com os representantes da sociedade civil, qual o seu posicionamento em relação a isso?	Ampliou o controle do estado sobre o Conselho.	Deveria ser mais equilibrado, se não for 50% de cada, que seja pelo mais equilibrada para aumentar a independência.	Necessidade de fiscalizar faz com que haja mais representantes do governo.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de entrevistas realizadas entre os dias 1 e 31 out. 2018 (2018).

É oportuno ressaltar que tanto o membro da equipe técnica quanto o Presidente Adjunto entendem que é desproporcional a quantidade de representantes do governo em relação à de representantes da sociedade civil. Por essa razão, destaca-se a fala do Presidente em relação ao questionamento 8:

[...] A composição do CONFECOP salta aos olhos, nem de perto representa controle social, não há qualquer controle sobre isso, pelo menos a gente (se referindo aos representantes da sociedade civil) tem o respeito da maioria dos conselheiros, sendo essa composição no mínimo injusta, ou seja, ela não representa o que determina a legislação no que se refere a paridade nos Conselhos deliberativos. Entendo que o governo fez uma interpretação equivocada do conceito de paridade, sendo esse utilizado não no sentido de equilíbrio de forças ou de igual número, mas decorrendo

de par, por exemplo 18, 14 e 4 são pares. Os números falam por si só (Informação verbal).<sup>10</sup>

Semelhante é o entendimento do membro da equipe técnica, oriundo da SEFAZ, ao testemunhar que: “[...] assim que eu entrei, havia tido um aumento na quantidade de representantes do governo e hoje realmente a uma grande quantidade de membros do governo em relação a quantidade de membros da sociedade civil, há esse desequilíbrio” (Informação verbal).<sup>11</sup>

Nesse sentido, é notória a desproporcionalidade existente entre a quantidade de representantes do governo e da sociedade civil, justificando o posicionamento do membro da equipe técnica da SEPLAN em relação ao quesito 9, ao afirmar:

[...] dentro da experiência de participação no CONFECOP, o que me parece é que os representantes das entidades não fiscalizam tanto quanto as pessoas que compõem o governo, então eu acredito que mais por conta da necessidade de fiscalizar, mais representantes do governo fizeram parte do Conselho do Fundo (Informação verbal).<sup>12</sup>

De modo contrário, manifestou-se o Presidente Adjunto em relação ao aumento dos representantes do governo (quesito 9), conforme assertiva:

[...] só ampliou o controle do estado sobre o Conselho, mas o que é mais grave não é a questão da paridade, é que os representantes da sociedade civil não são extraídos das entidades, são extraídos dos Conselhos de Direito, correndo o risco de ter cem por cento de representatividade do governo. Por exemplo, corre o risco do representante do Conselho de Assistência Social ser representante do governo e é o que está acontecendo atualmente, assim como o representante do Conselho de Educação e do Conselho de Saúde, ou seja, hoje somente eu represento uma entidade (Informação verbal).<sup>13</sup>

O Presidente Adjunto, que é representante da sociedade civil, evidenciou uma questão relevante quanto à efetiva participação da sociedade nas decisões dessa política pública, que é limitada pela própria legislação, comprometendo o controle social.

Nessa oportunidade, ressaltam-se como obrigações: a publicação trimestral no Diário Oficial do Estado do Piauí, de relatório circunstanciado, discriminando as receitas e as aplicações dos recursos; dar publicidade aos critérios de alocação e de uso desses recursos, encaminhando, semestralmente, prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado do

---

<sup>10</sup> Entrevista. Presidente do CONFECOP. 2018.

<sup>11</sup> Entrevista. Membro da equipe técnica do CONFECOP, oriundo da SEFAZ. 2018.

<sup>12</sup> Entrevista. Membro da equipe técnica do CONFECOP, oriundo da SEPLAN. 2018.

<sup>13</sup> Entrevista. Presidente Adjunto do CONFECOP. 2018.

Piauí. Não obstante, em consulta aos Diários Oficiais do Estado, a partir de 2006, notou-se a escassez de publicações e prestações de contas.

À vista disso, o apoio e o suporte administrativo necessários para a organização, a estrutura e o funcionamento do Conselho, ficarão a cargo da SASC. A análise de projetos e as decisões do Conselho obedecerão ao seguinte fluxo: primeiro, o órgão proponente envia a proposta endereçada ao Presidente do Conselho; em seguida, ele a remete à Equipe Técnica para análise prévia e emissão de parecer, que deverá ser entregue ao Conselho para fazer a inclusão na pauta da próxima reunião plenária.

Em relação às deliberações, o Regimento Interno, alterado em 2016, dispõe que as Assembleias Gerais Ordinárias do Plenário, órgão deliberativo do Conselho, composto pela totalidade dos membros, reunir-se-á, no mínimo uma vez a cada bimestre, em dia, hora e local marcados com antecedência mínima de cinco dias, sendo precedida da convocação de todos os seus membros, e as decisões tomadas conforme as demandas por parte dos órgãos deverão ser numeradas de forma sequencial e publicadas no Diário Oficial do Estado.

Nesse sentido, as Assembleias Gerais Ordinárias do Conselho terão seu calendário anual fixado na última reunião do ano anterior, e serão iniciadas com a presença do Presidente e/ou Presidente Adjunto e, em primeira convocação, com a presença de, pelo menos, metade mais um de seus membros, as quais. Todavia, as reuniões extraordinárias poderão ocorrer a qualquer tempo, por convocação do Coordenador ou de 1/3 (um terço) de seus membros, sendo que para a sua convocação, é imprescindível a apresentação de comunicado à equipe técnica do Conselho, acompanhado de justificativa, tratando exclusivamente da matéria que justifica sua convocação no prazo de até dez dias úteis, a partir do ato de convocação.

As deliberações do Conselho deverão ser tomadas por maioria simples de votos, com quórum mínimo de metade mais um de seus membros, cabendo ao Presidente o voto de qualidade. O Presidente do Conselho poderá convidar para participar das reuniões, sem direito a voto, representante de qualquer organismo estatal ou não-governamental, quando a matéria assim exigir. Com efeito, as decisões tomadas conforme as demandas por parte dos órgãos deverão ser numeradas de forma sequencial e publicadas no Diário Oficial do Estado. É obrigatória, ainda, segundo a norma, a confecção de atas das Assembleias Gerais, sendo arquivadas sob a responsabilidade da SASC.

Tendo isso em vista, solicitou-se à SASC todas as atas das Assembleias Gerais e demais documentos utilizados e/ou elaborados pelos membros do CONFECOP, referentes ao período de 2007 a 2016. Na oportunidade, contactou-se que a primeira ata, que se refere à nomeação dos membros do referido Conselho, aconteceu em 18 de agosto de 2016, e não há



registros de documentais anteriores a isso. Outrossim, até o ano de 2016, não havia sido finalizado o Plano Estadual de Combate à Pobreza que, conforme previsto na legislação, é o instrumento orientador da utilização dos recursos do Fundo.

Em relação às demais Atas, após a nomeação, verificou-se que houve cinco Assembleias Ordinárias, nas seguintes datas: 01/09/2016, 19/09/2016, 17/10/2016, 21/11/2016 e 19/12/2016, e uma reunião extraordinária no dia 07/12/2016. O Quadro 4, abaixo, representa as principais deliberações de cada reunião.

Quadro 4 – Deliberações do CONFECOP no ano de 2016

<b>DATA</b>	<b>DELIBERAÇÕES</b>	<b>REPRESENTANTES PRESENTES</b>
18/08/2016 – Posse dos membros	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reunião de posse dos membros do Conselho de Políticas Públicas de Combate à Pobreza;</li> <li>- O representante da SASC fez um breve relato acerca da importância do Conselho e do alcance das ações financiadas com recursos do FECOP, da criação do Plano Estadual de Combate à Pobreza, bem como apresentação da legislação, alterações, objetivo, receitas, diretrizes e composição do Conselho;</li> <li>- Escolha do Presidente (foi escolhido por unanimidade o representante da SASC, após ter apresentado seu nome) e do Presidente Adjunto (foi escolhido o representante da sociedade civil, que é também, membro do CEDCA);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SASC</li> <li>- SEFAZ</li> <li>- SESAPI</li> <li>- SEDUC</li> <li>- CEAS</li> <li>- CEDCA</li> <li>- SSP-PI</li> <li>- CEDROGRAS</li> <li>- SEJUS</li> <li>- SEPLAN</li> <li>- PM-PI</li> <li>- QCGPM-PI</li> <li>- DGPC-PI</li> </ul>
01/09/2016 – 1ª Assembleia Ordinária	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicação e escolha da secretária do Conselho;</li> <li>- O representante da SEDEC apresentou a proposta para o Conselho aprovar o valor de R\$ 458.640,00, relativo à contrapartida de contrato de concessão financeira não reembolsável celebrado junto ao BNDES, para executar os projetos do II e do III Edital de Arranjos Produtivos Locais, o qual foi aprovado por unanimidade pelos membros do Conselho;</li> <li>- Deliberação acerca do Calendário das Assembleias Ordinárias até dezembro de 2016, as quais serão realizadas mensalmente na terceira segunda-feira de cada mês;</li> <li>- O Presidente ratificou a necessidade de indicação dos secretários membros do Conselho para compor a equipe técnica;</li> <li>- O Presidente apresentou alguns projetos a serem encaminhados à equipe técnica;</li> <li>- Deliberação sobre a necessidade de atualização do Regimento Interno, quando o representante do CEDCA propôs a criação de uma comissão responsável pela elaboração das alterações;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SASC</li> <li>- SEFAZ</li> <li>- SEDUC</li> <li>- CEE</li> <li>- CES</li> <li>- CEAS</li> <li>- SEDEC</li> <li>- CEDCA</li> <li>- SSP-PI</li> <li>- CEDROGRAS</li> <li>- SEJUS</li> <li>- SEPLAN</li> <li>- QCGPM-PI</li> <li>- DGPC-I</li> <li>- SETRE</li> </ul>
19/09/2016 – 2ª Assembleia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os membros responsáveis pela comissão de alteração do Regimento Interno apresentaram o andamento de seus trabalhos, oportunidade em que o representante do CEE sugeriu o encaminhamento da proposta alterada a todos os representantes do Conselho antes da aprovação da proposta;</li> <li>- O Presidente solicitou a indicação dos membros da</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SASC</li> <li>- SEFAZ</li> <li>- SEDUC</li> <li>- CEE</li> <li>- CEAS</li> <li>- SEID</li> <li>- SEDEC</li> </ul>

Ordinária	<p>equipe técnica aos que ainda não haviam indicado em até cinco dias úteis ou não teriam representantes na referida equipe, ante a urgência na construção do Plano Estadual de Combate à Pobreza;</p> <p>- A deliberação acerca da Câmara Técnica foi mantida com a composição dos representantes da SEPLAN até a alteração final do Regimento Interno;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CEDCA</li> <li>- SSP-PI,</li> <li>- CEDROGRAS</li> <li>- SEJUS</li> <li>- SEPLAN</li> <li>- QCGPM-PI</li> <li>- DGPC-PI</li> <li>- SETRE</li> </ul>
17/10/2016 – 3ª Assembleia Ordinária	<p>- Por solicitação do Governador, a SASC elaborou um relatório sobre as famílias vítimas de um incêndio ocorrido nos povoados São Vicente de Baixo (zona rural da capital Teresina) e Lagoa do Aprazível (zona rural do município de José de Freitas), o qual apontou que 13 famílias perderam todos os seus bens no referido incêndio;</p> <p>- Diante do relatório, o Governador solicitou que o CONFECOP deliberasse sobre o seu pedido (apresentado aos demais pelo Presidente do Conselho) de disponibilizar o valor de R\$ 10.000,00, por família, em parcela única, com os recursos do Fundo;</p> <p>- Oito dos membros dos presentes acataram o pedido na sua integralidade, a ser decidido em Plenária na reunião seguinte;</p> <p>- Registrou-se que o Presidente Adjunto sugeriu o pagamento do valor em duas parcelas, proposta que foi rejeitada pelos membros presentes;</p> <p>- O Presidente sugeriu aos membros presentes indicarem cinco membros da equipe técnica (foram concluída todas as indicações pendentes) para elaborarem o Plano Estadual de Combate à Pobreza, e por sugestão dos membros presentes, a indicação foi adiada para a reunião seguinte;</p> <p>- A Diretora da Unidade de Direitos Humanos da SASC (convidada) apresentou aos presentes a necessidade de executar ações em favor do projeto Saberes e Fazeres dos Cocais (Cooperativa Internacional das Quebradeiras de Coco Babaçu), a ser enviado de ofício ao Presidente do CONFECOP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SASC</li> <li>- CES</li> <li>- CEAS</li> <li>- SEID</li> <li>- CEDCA</li> <li>- SSP-PI</li> <li>- CEDROGRAS</li> <li>- SEPLAN</li> <li>- QCGPM-PI</li> <li>- DGPC-PI</li> <li>- SETRE</li> </ul>
21/11/2016 – 4ª Assembleia Ordinária	<p>- Foi convidado a participar da reunião um auditor da CGE, que questionou artigos da Lei 5.622/2006 (lei que instituiu o FECOP no Piauí), referentes aos tipos de receita que compõem a Fonte do FECOP, sugerindo alterações;</p> <p>- O referido auditor ainda discorreu sobre a necessidade de fundamentação dos projetos e ações a serem financiadas com recursos do Fundo;</p> <p>- A secretaria do CONFECOP fez a leitura da minuta da Resolução que nomeia os 13 membros para compor a equipe técnica, que foi aprovada por dez dos membros e rejeitada pelo representante do CEAS;</p> <p>- Foram distribuídas cópias do Regimento Interno e da proposta de alteração, oportunidade em que todos os membros presentes decidiram, por unanimidade, convocar uma reunião extraordinária para a análise final da referida proposta;</p> <p>- O auditor da CGE alertou, ainda, quanto à utilização dos recursos do Fundo para a execução das despesas sem a anuência do Conselho, e sobre a elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SASC</li> <li>- SEFAZ</li> <li>- SEDUC</li> <li>- CEE</li> <li>- CEAS</li> <li>- SEID</li> <li>- SEDEC</li> <li>- CEDCA</li> <li>- SESAPI</li> <li>- SSP-PI</li> <li>- CEDROGRAS</li> <li>- SEJUS</li> <li>- QCGPM-PI</li> <li>- DGPC-PI</li> <li>- SETRE</li> <li>- Auditor da CGE</li> </ul>

	- Diante disso, o Presidente sugeriu a indicação de cinco servidores da SASC para proceder a elaboração do Plano Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, cuja proposta foi aprovada por todos os presentes.	
07/12/2016 – 1ª Assembleia Extraordinária	- Decorridos trinta minutos de tolerância e considerando a insuficiência do quórum mínimo para as deliberações, o Presidente declarou encerrada a reunião, cuja pauta será discutida posteriormente.	- SASC - SSP-P - QCGPM -PI - CEDORGAS - SEFAZ - CE - CEAS - SD - SEJUS (ouvinte)
19/12/2016 – 5ª Assembleia Ordinária	- Foram feitas as deliberações acerca das alterações do Regimento Interno; - O Presidente convocou a equipe da SASC para proceder a apresentação da metodologia para a construção do Plano Estadual de Combate à Pobreza, comprometendo-se a enviar a todos os membros a referida proposta para análise.	- SASC - SESAPI - SEDUC - SEFAZ - SDR - CEE - SEDEC - CEDCA - CES - SSP-PI - QCGPM-PI - CEDORGAS - GD-PI

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Atas das deliberações do CONFECOP no ano de 2016 (2018).

Depreende-se, então, que até o fim do exercício de 2016, foi iniciada a elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza – o instrumento norteador dos gastos com os recursos do Fundo –, mas até o presente momento, não havia sido concluído.

Com isso, é possível perceber a atuação inicial do CONFECOP, quando entra em discussão a definição do calendário das reuniões ordinárias para o ano de 2016, sendo levados à pauta propostas de projetos a serem executados sem que haja algum critério de prioridade ou de verificação aos objetivos, conforme a legislação. Essa situação revela-se quando questionados sobre a participação nas reuniões e as sugestões propostas, conforme se observa no Quadro 5, a seguir.

Quadro 5 – Composição e participação no CONFECOP – Parte II

PERGUNTAS	RESPOSTAS		
	Presidente Adjunto do CONFECOP	Membro da Equipe Técnica (SEFAZ)	Membro da Equipe Técnica (SEPLAN)
10. Como você avalia a participação dos membros nas reuniões e demais atividades do Conselho?	Até 2016, era só referendar as decisões que já tinham sido tomadas anteriormente pelas	A participação é constante, saímos de um modelo que, na prática, não funcionava até 2017.	Muitos membros são pouco efetivos, mas vem melhorando.

	secretarias.		
11. Você já deu algum tipo de sugestão sobre as propostas de projetos a serem financiados, capacitações, procedimentos técnicos a serem adotados, entre outras? Fale um pouco a respeito disso.	Minha atuação é muito incisiva, propus resoluções, critérios, entre outros.	Principalmente em relação às questões técnicas, pois a legislação ainda é bastante falha.	Principalmente em relação à legislação e adequação para que projetos sejam atendidos.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de entrevistas realizadas entre os dias 1 e 31out. /2018 (2018).

Todos os entrevistados ao responderem o quesito 10, e entendem que a atuação do CONFECOP é muito incipiente, mas a participação mais atuante dos membros vem ocorrendo a cada ano. Além disso, ao serem questionados sobre o item 11, todos os entrevistados afirmaram que já sugeriram melhorias, especialmente na estrutura normativa e nos critérios técnicos a serem adotados, na tentativa de suprir falhas na legislação que possam comprometer a execução dos objetivos do Fundo.

#### **4.3 Execução orçamentário-financeira dos recursos do FECOP (2007-2016)**

O FECOP no Piauí segue a mesma sistemática que o Fundo de Combate à Pobreza em âmbito federal, no que se refere ao tratamento orçamentário, ou seja, são tratados nas Leis Orçamentárias como uma fonte de recursos e não como uma unidade gestora ou orçamentária (unidades administrativas com personalidade jurídica, autonomia financeira e orçamentária).

As receitas do FECOP são compostas por: parcela da arrecadação das Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); dotações orçamentárias, em limites definidos, anualmente, na LDO; doações, auxílios, subvenções e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; receitas decorrentes da aplicação de seus recursos; e de outras receitas que venham a ser destinadas ao Fundo.

Dessa forma, em consulta às Leis Orçamentárias alusivas ao período de 2007 a 2016, verificou-se que em relação ao montante de recursos previstos, totalizaram R\$ 436.257.372,00, ou seja, ao longo de dez anos, quase meio bilhão de reais foram destinados a executar seus objetivos, conforme a legislação.

Nesse sentido, a fim de evidenciar como aconteceu a execução desses recursos, foram realizados questionamentos em relação à execução orçamentário-financeira dos recursos do Fundo, como designado no Quadro 6.

Quadro 6 – Execução orçamentário-financeira dos recursos do Fundo

PERGUNTAS	RESPOSTAS		
	Presidente Adjunto do CONFECOP	Membro da equipe técnica (SEFAZ)	Membro da equipe técnica (SEPLAN)
12. Foi apresentado um histórico da execução orçamentário-financeira dos recursos do FECOP no período de 2009 a 2016, das ações por órgão e unidade orçamentária, programas, funções de governo e territórios financiados com esses recursos? Se sim, como?	Não	Não. A partir de 2017, começou a ser apresentada apenas por órgão	Não, apenas o gesto por órgão.
13. É realizado algum procedimento avaliativo sobre a execução das ações financiadas pelo Fundo ao final de cada ano? Se sim, como ocorre?	Não	Não. Até o ano de 2017, não acontecia.	A partir de 2018, mas ainda de forma rudimentar.
14. A partir do ano de 2016, quando o CONFECOP já havia iniciado suas atividades, quais os critérios utilizados no processo de decisão para alocação de recursos destinados às ações orçamentárias para o ano seguinte?	Até o ano de 2016, era apenas continuação das ações já definidas na LOA.	Apenas a partir de 2018 que começou a surgir projetos para serem analisados.	Prioridade para os gastos já existentes no governo com esses recursos.
15. Como são realizadas as prestações de contas sobre a execução desses recursos?	O Conselho ainda não realiza.	Não existe metodologia para isso, ainda.	A partir do ano de 2018 que está começando a ser cobrado.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de entrevistas realizadas entre os dias 1 e 31 out. 2018 (2018).

Portanto, nota-se pelas entrevistas, que há um conhecimento muito limitado quanto à execução dos recursos do FECOP até o ano de 2016, sendo mais uma noção por órgão, como se percebe pela fala do Presidente Adjunto sobre o quesito 12:

[...] o FECOP não se constitui em unidade orçamentária e, por conta disso, o Conselho não exerce esse controle mais imediato. Dessa forma, o Fundo é utilizado para diversas finalidades de interesse do governo e ainda há uma certa restrição com relação ao destino desses recursos. Restrições por conta do acesso às informações, ou seja, o Conselho ainda não tem pleno conhecimento dos recursos arrecadados e nem dos recursos investidos, apesar de avançar muito a partir de 2017, já que antes disso não havia essas informações. Estamos passando por um período de readaptação e de empoderamento e, de modo geral, a maioria dos conselheiros tem dificuldade de acesso a essas informações (Informação verbal).<sup>14</sup>

Essa dificuldade no acesso às informações sobre a execução dos recursos do Fundo pelos conselheiros pode ocorrer pela falta de tratamento que a informação deve ter para que seja, de fato, útil para a tomada de decisão. Isso porque tanto os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) quanto os balanços gerais do Estado mantêm uma linguagem extremamente técnica e codificada, dificultando o entendimento e acompanhamento da

<sup>14</sup> Entrevista. Presidente Adjunto do FECOP. 2018;

execução desses recursos. Isso pode prejudicar demasiadamente os objetivos previstos na legislação do Fundo.

Nesse contexto, ao serem questionados sobre a realização de procedimento avaliativo quanto à execução das ações financiadas pelo Fundo ao final de cada ano, todos os entrevistados concordaram que até o ano de 2016, ainda não realizavam essa avaliação, e que teve início de forma rudimentar, a partir do ano de 2018, conforme se observa pela fala do membro da equipe técnica da SEFAZ em relação ao quesito 13: “[...] até 2017 ainda não havia ocorrido, mas acredito que com a estruturação a partir de 2018, isso já vai existir ao final desse ano. Já está tudo estruturado para ocorrer” (Informação verbal).<sup>15</sup>

Outro ponto salutar refere-se aos critérios utilizados no processo de decisão para alocação de recursos destinados às ações orçamentárias para o ano seguinte, pois conforme os entrevistados, até o ano de 2017 eram apenas continuação dos gastos previamente alocados nas LO, sendo finalizados ou regularizados, segundo relato do membro da equipe técnica da SEPLAN sobre o quesito 14:

[...] no primeiro momento, nós demos prioridade para os gastos já existentes do governo, que por mais que o Conselho estivesse dissolvido (inativo), mas haviam gastos com o FECOP. Então, tentamos regularizar essas despesas, fazendo a confrontação com o que realmente seria uma política de combate à pobreza. Hoje, temos um *cheklist*, No qual elencamos os principais pontos de gasto e sua ordem de importância (Informação verbal).<sup>16</sup>

Além disso, corrobora-se a fala do membro da equipe técnica da SEFAZ em relação ao mesmo quesito, ao afirmar:

[...] a partir de 2017, com a estruturação do Conselho, passou a deixar de ser *a posteriori*, ou seja, alguns projetos eram realizados para justificar gastos que já haviam sido realizados. Hoje, com a estruturação do Conselho, já temos projetos prévios que são analisados, a equipe técnica avalia conforme a legislação, que é muito deficiente e precisa ser melhorada, que após essa análise, o Conselho delibera e, a partir disso, faz-se a alocação do recurso no órgão ou entidade. Quando é entidade da sociedade civil, geralmente é feito um convênio entre essa entidade e o órgão que fica responsável pelo projeto, sendo colocado no orçamento do órgão o recurso do FECOP (Informação verbal).<sup>17</sup>

Em relação à prestação de contas dos recursos do Fundo, os entrevistados assentiram que o CONFECOP ainda não exerce, efetivamente, essa competência, mas que começa a se

---

<sup>15</sup> Entrevista. Membro da equipe técnica do CONFECOP, oriundo da SEFAZ. 2018.

<sup>16</sup> Entrevista. Membro da equipe técnica do CONFECOP, oriundo da SEPLAN. 2018.

<sup>17</sup> Entrevista. Membro da equipe técnica do CONFECOP, oriundo da SEFAZ. 2018.

organizar e estruturar para realizá-la, como se percebe pelo relato do Presidente Adjunto ao quesito 15:

[...] até o ano de 2016, o CONFECOP não exercia essa responsabilidade de aferir e fiscalizar os recursos do Fundo, ficava mais a cargo dos Tribunais de Contas, até porque boa parte das ações executadas pelo FECOP são para financiar atividades do próprio governo e a prestação de contas sobre esses recursos é encaminhada na prestação de contas anual do estado para esse órgão. Então não há estamos nos estruturando para começar a cobrar (Informação verbal).<sup>18</sup>

Denotou-se, ainda, a necessidade de compreender por que o Fundo passou dois anos sem execução a partir de sua lei de criação, quem eram os responsáveis e quais os critérios utilizados para as decisões acerca do financiamento de ações e programas com os recursos. Para isso, entrevistou-se uma técnica do setor de orçamento da SASC que estava em atividade no período de 2007 a 2015, sobre o início da execução orçamentário-financeira do FECOP, descrito abaixo no Quadro 7.

Quadro 7 – Início da execução orçamentário-financeira do FECOP (2007-2015)

PERGUNTAS	RESPOSTAS
1. Analisando os dados sobre a execução orçamentário-financeira dos recursos do FECOP, constatou-se que só iniciou no ano de 2009, ou seja, o Fundo passou seus dois anos iniciais sem executar nenhuma ação a partir da sua lei de criação. Por quê?	Acho que foi um período de adaptação.
2. De acordo com a análise documental do FECOP, verificou-se que no período de 2009 a 2015, não havia sido elaborado o Plano Estadual de Combate à Pobreza e nem mesmo haviam sido nomeados os membros do CONFECOP. Dessa forma, quem eram os responsáveis por tomar as decisões sobre a execução das ações orçamentárias financiadas com o Fundo?	No período que o Conselho não atuava, a SEFAZ era a responsável por autorizar a despesa.
3. Quais os critérios adotados para a seleção dos programas e das ações a serem financiados com os recursos do Fundo até o ano de 2015?	Analisado pelos técnicos da SASC se havia compatibilidade com a legislação do FECOP.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de entrevistas realizadas entre os dias 1 e 31 out. 2018 (2018).

Ao ser questionada por que o Fundo passou seus dois anos iniciais sem executar alguma ação a partir da sua lei de criação (quesito 1), a técnica da SASC asseverou que poderia ser um período de adaptação, porém não sabe mais informações a respeito: “[...] eu acho que foi questão de adaptação, mas não sei te dizer o porquê” (Informação verbal).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Entrevista. Presidente Adjunto do CONFECOP. 2018.

<sup>19</sup> Entrevista. Técnica do setor de orçamento da SASC. 2018.

Em relação ao quesito 2 (responsáveis por tomar as decisões sobre a execução das ações orçamentárias financiadas com o Fundo), a entrevistada descreveu que a SEFAZ era a responsável pela liberação dos recursos financeiros a serem pagos com os recursos do Fundo: “[...] essas despesas eram autorizadas pela SEFAZ, no período em que o Conselho não atuou, essa secretaria ficou com a responsabilidade de autorizar os gastos com os recursos do FECOP” (Informação verbal).<sup>20</sup>

Além disso, ao ser questionada sobre os critérios adotados para a seleção dos programas e ações a serem financiados com os recursos do Fundo até o ano de 2015 (quesito 3), ao que ela replicou:

[...] não havia muito critério para a alocação das despesas com os recursos do Fundo, os técnicos da SASC analisavam as ações e programas se haviam compatibilidade com a legislação no momento da elaboração das Leis Orçamentárias Anuais e a SEFAZ faziam as liberações financeiras quando iniciava o exercício financeiro (Informação verbal).<sup>21</sup>

Tais alocações simbolizam que ainda são muito restritas as informações em relação à execução do Fundo antes da nomeação dos Conselheiros em 2016, ou seja, há um comprometimento com a memória histórica do FECOP, o que pode ser justificado pela rotatividade de gestores e técnicos na SASC durante o período em análise.

Em decorrência dessa situação, avise a necessidade de analisar o histórico de gastos com os recursos do FECOP desde a sua concepção até o ano de 2016. Essa averiguação da execução orçamentário-financeira dos recursos foi dividida em três partes, quais sejam: por órgão; por função de governo; e por programa e divisão territorial.

Isso posto, mostra-se, a partir do Gráfico 1, que apesar de a lei de criação do FECOP ser de 2006, só consta previsão de receitas a partir do ano de 2009, ficando, portanto, dois anos sem execução.

---

<sup>20</sup> Entrevista. Técnica do setor de orçamento da SASC. 2018.

<sup>21</sup> Entrevista. Técnica do setor de orçamento da SASC. 2018.



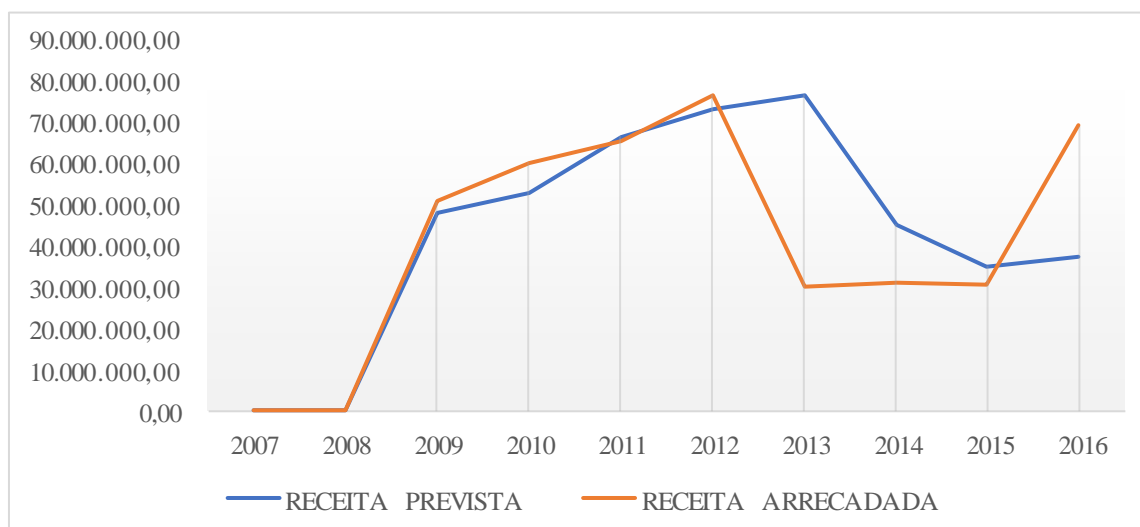
Gráfico 1 – Receita anual prevista para o FECOP (2007 – 2016)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de receitas previstas nas LO Anuais do período de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Nesse contexto, traçando um comparativo entre os valores de receitas previstas nas LO e as receitas arrecadadas em cada exercício, conforme mostra o Gráfico 2, abaixo, nota-se que até o ano de 2012, a previsão de recursos era bem próxima da arrecadação, havendo até excessos desta. Contudo, entre os anos de 2013 a 2015, houve uma significativa queda na arrecadação, com destaque para o ano de 2013, quando chegou a quase 40% em relação ao valor previsto na LOA para o referido ano. Além disso, a arrecadação financeira total era da ordem de R\$ 415.330.662,00, representando 95,21% do total previsto.

Gráfico 2 – Receitas previstas e arrecadadas FECOP (2007-2016)

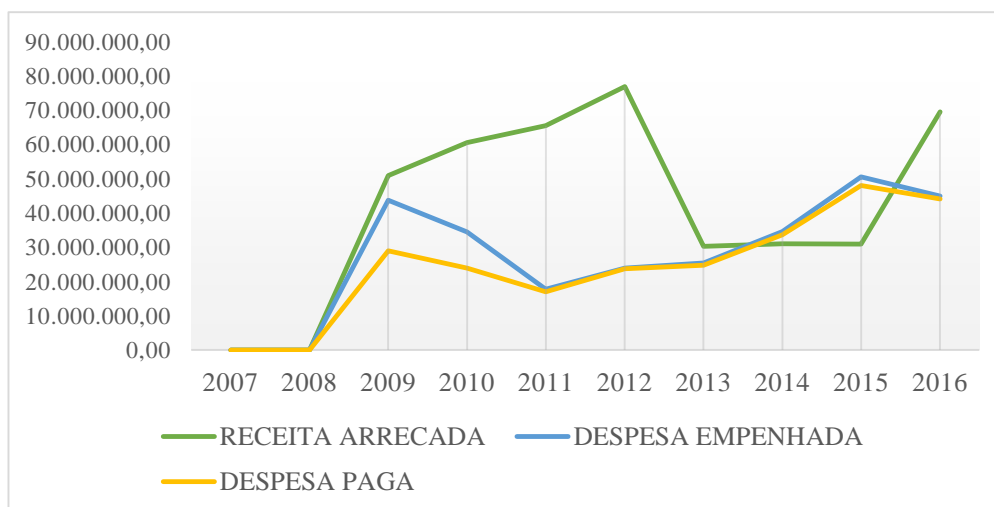


Fonte: Elaborado pela autora, a partir receitas previstas nas LO anuais e das receitas arrecadadas constantes nos Balanços Gerais do Estado do Piauí, de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>; <<https://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/balanco-geral-do-estado>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Em relação aos totais, a despesa fixada (estimada nas LO) no valor de R\$ 436.257.372 corresponde ao mesmo montante de receitas previstas, segundo o princípio do equilíbrio – elencado no art. 4º, inciso III, alínea a, da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nessa lógica, ao se compararem as despesas fixadas destinadas ao FECOP com as executadas, que são aquelas legalmente empenhadas, concorde com o art. 35 da Lei 4.320/1964, esta totaliza R\$ 275.843.728, ou seja, representa que 63,23% do valor estimado foi executado.

Visualizando o Gráfico 3, é possível identificar que até o ano de 2013, a despesa empenhada está bem abaixo da receita arrecada, ou seja, até o ano de 2013, houve *superávits* orçamentários (quando a receita arrecada supera a despesa empenhada). No ano de 2012, a despesa empenhada correspondeu a apenas 31,10% do total arrecadado para o Fundo - o ano que apresenta a mais baixa execução de despesas. Nos anos de 2014 e 2015, a despesa empenhada supera a receita arrecada, gerando pequenos déficits orçamentários nesses exercícios. Já no ano de 2016, a despesa executada corresponde a quase 65% do total arrecadado no respectivo exercício, voltando a gerar *superávit* orçamentário.

Gráfico 3 – Receitas arrecadadas, despesas empenhadas e pagas FECOP (2007-2016)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir das receitas arrecadadas, despesas empenhadas e pagas, constantes nos Balanços Gerais do Estado do Piauí, de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>; <<https://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/balanco-geral-do-estado>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Igualmente, pode-se verificar que apesar de o empenho ser o fato gerador da despesa pública (despesa executada) para fins de demonstrações contábeis, os recursos pagos demonstram a capacidade de liberação financeira. Nesse sentido, o valor total pago foi de R\$ 243.943.478,73, e quando comparado ao total de receitas arrecadadas, representa 58,73%, ou seja, um pouco mais da metade dos valores arrecadados foram pagos.

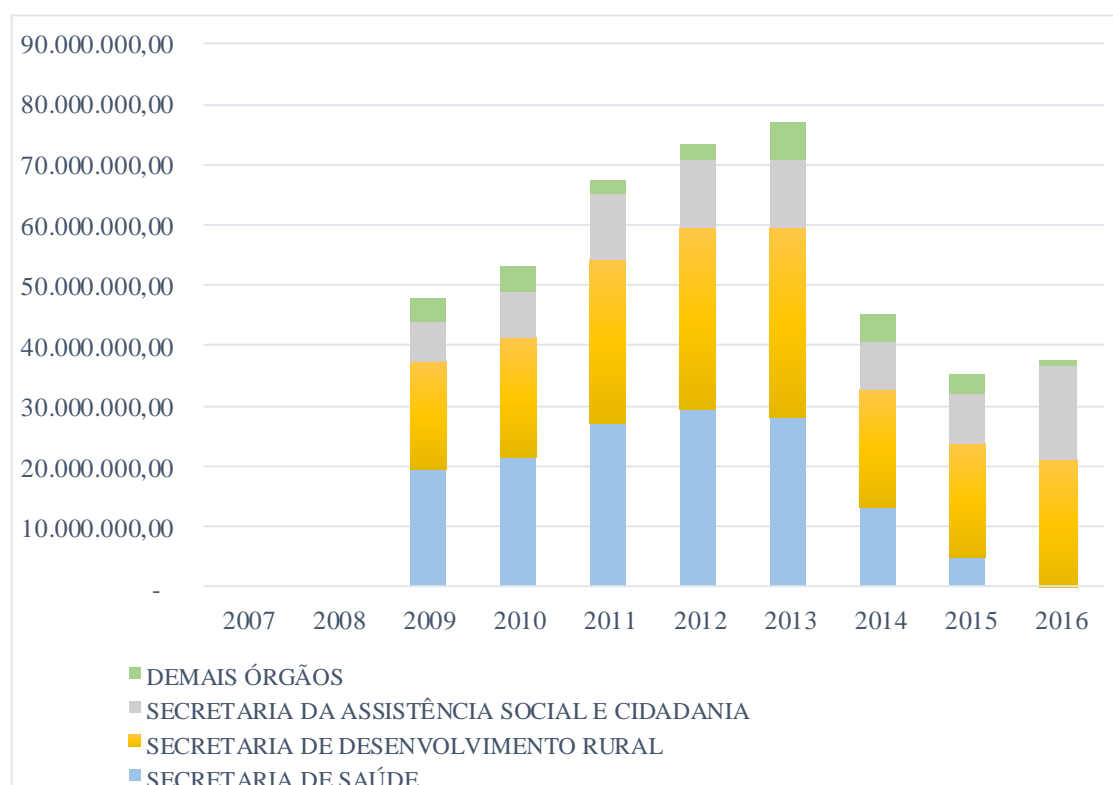
Pelo Gráfico 3, nota-se que até o ano de 2011, os pagamentos eram menores que os valores empenhados, ou seja, os recursos financeiros não gastos em um exercício passaram para o exercício seguinte na forma de *superávits* financeiros, o que pode justificar a execução de despesa maior que a arrecadação nos anos de 2013 a 2015, já que esses *superávits* são fonte de abertura de créditos adicionais (MCASP, 2017).

Ressalta-se que a Secretaria do Tesouro Nacional, por intermédio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2017), determina que a classificação institucional da despesa deve refletir a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária.

Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (art. 14 da Lei nº 4.320/1964). Os órgãos orçamentários, por sua vez, correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias. As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização de ações previstas nos instrumentos de planejamento.

Ao analisar a alocação dos recursos do Fundo nos órgãos e nas unidades orçamentárias do Estado do Piauí, de acordo com a classificação institucional, é possível perceber pelo Gráfico 4, que a maior parte dos recursos foi destinada a algumas unidades integrantes do Conselho do FECOP. Sobreleva-se que os três órgãos que mais receberam recursos no período de 2007 a 2016 foram a Secretaria de Saúde, Secretaria de Desenvolvimento Rural e a Secretaria de Assistência Social e Cidadania (unidade gestora do Fundo). Os recursos destinados a esses três órgãos correspondem, em média, a 90% do total de despesas financiadas pelo Fundo.

Gráfico 4 – Despesas fixadas por órgão na fonte FECOP (2007-2016)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de despesas fixadas nas LO de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Entre os demais órgãos que receberam recursos do Fundo, vê-se que outras unidades não são integrantes do referido Conselho, a exemplo da Secretaria Estadual de Mineração, Petróleo e Energias Renováveis, a Governadoria do Estado, a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, e a extinta Coordenadoria de Segurança Alimentar e Erradicação da Fome, que receberam recursos que variavam entre menos de 1% a, no máximo, 5% do total de despesas fixadas a cada ano. Outra observação oportuna diz respeito à Secretaria de

Educação, que mesmo sendo membro do Conselho, não recebeu recursos do FECOP até o ano de 2016.

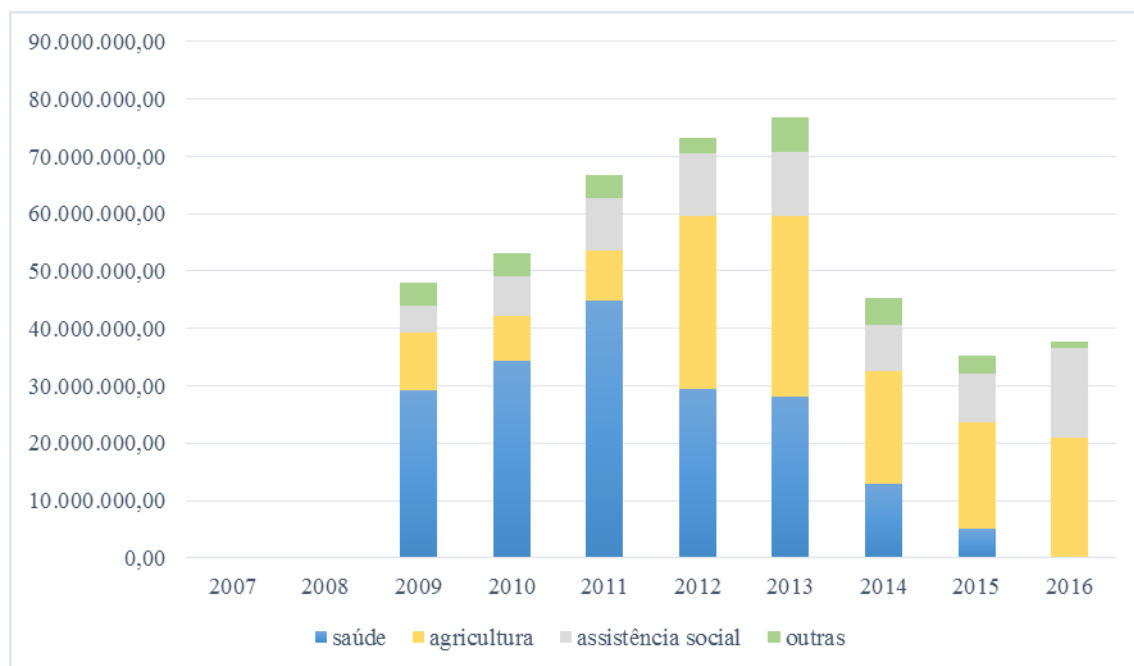
Para mais, é possível perquirir quais funções de governo foram financiadas com os recursos do Fundo, evidenciando as áreas de atuação ao longo de dez anos de execução orçamentária. Isso porque, segundo o MCASP (2017), a classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder, basicamente, à questão: “em que área” de ação governamental a despesa será realizada?

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta de um rol de funções e subfunções pré-fixadas, que servem como agregadores dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas, de aplicação comum e obrigatória, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Logo, a classificação funcional é representada por cinco dígitos, onde os dois primeiros se referem à função, enquanto os três últimos dígitos representam à subfunção. A função quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão, como cultura, educação, saúde, defesa – que, na União, de modo geral, guarda relação com os respectivos Ministérios (MCASP, 2017).

Nesse contexto, em consulta às Leis Orçamentárias, as despesas fixadas para a saúde, assistência social e agricultura receberam, em média, mais de 80% da despesa total para o Fundo no período, como indica o Gráfico 5. Percebe-se, então, pelo volume de recursos destinados, que essas foram as áreas de atuação do Fundo. Entre as demais funções, têm-se a administração, trabalho, desporto e lazer, direitos da cidadania e indústria, com valores ínfimos.

Gráfico 5 – Despesas fixadas por função de governo (FECOP)



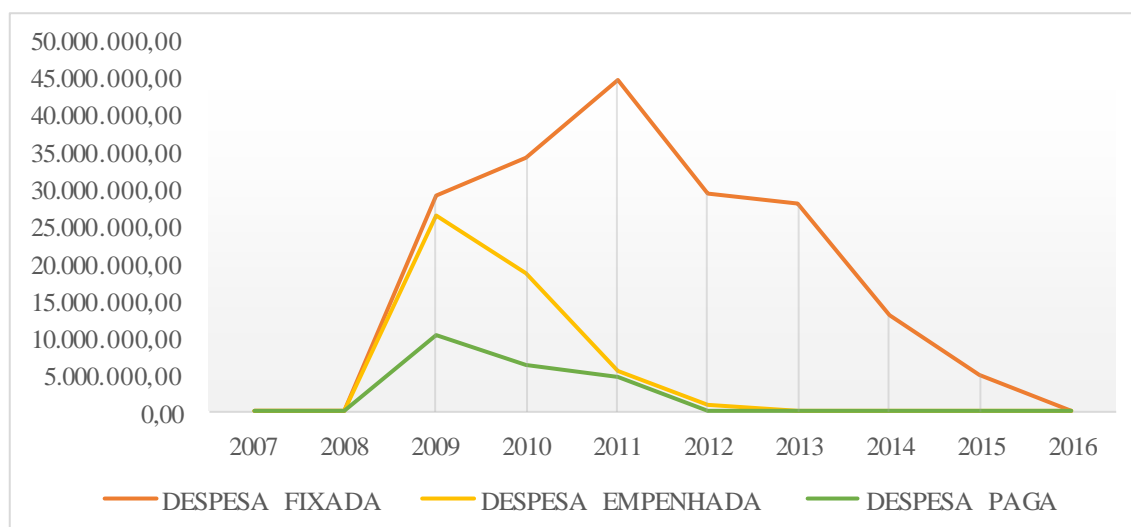
Fonte: Elaborado pela autora, a partir de despesas fixadas nas LO de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Ao averiguar as três funções com maior representatividade de recursos, de acordo com o Gráfico 5, nota-se que a saúde foi a área que mais recebeu recursos em relação às outras até o ano de 2011, e que a partir do ano seguinte, a previsão de recursos para essa área foi diminuindo consideravelmente, até não ser priorizada no exercício de 2016.

Comparando essas três funções em relação à execução dos recursos empenhados e pagos, evidencia-se que há grande discrepância entre a estimativa de despesas e sua execução, situação que pode demonstrar falhas no processo de planejamento orçamentário-financeiro para essas áreas de atuação do governo.

Essas divergências no planejamento orçamentário-financeiro ficam mais patentes quando se observa cada função separadamente. O Gráfico 6 demonstra que em relação à execução dos recursos, a despesa empenhada na função saúde vem diminuindo consideravelmente em relação ao volume de recursos previstos. Destaca-se que a partir do ano de 2013, não houve execução, mesmo com a estimativa de recursos para essa área.

Gráfico 6 – Despesa fixada, empenhada e paga na função saúde (FECOP)

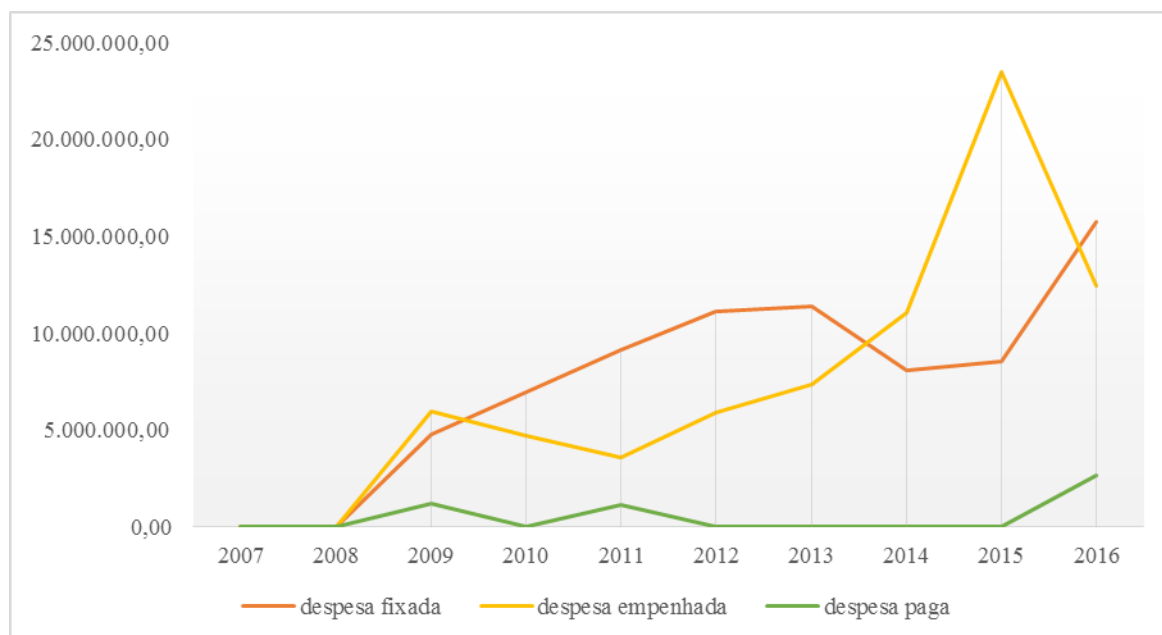


Fonte: Elaborado pela autora, a partir de despesas fixadas constantes nas LO, empenhadas e pagas, constantes nos Balanços Gerais do Estado do Piauí, de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>; <<https://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/balanco-geral-do-estado>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Quando se analisam os desembolsos financeiros, a situação é ainda mais comprometida, como se percebe pela linha verde do gráfico acima. Esse cenário pode demonstrar falta de acompanhamento da execução das despesas do Fundo, já que a liberação dos recursos financeiros para essa área apresenta acentuada queda até chegar à sua inexistência, a partir de 2012.

Atinente à função assistência social, o que se observa a partir do Gráfico 7 é que há exercícios em que a execução da despesa é menor em relação à fixação, e períodos com excesso de despesas. As estimativas de despesas para essa função, até o ano de 2013, foram sempre crescentes, e a execução da despesa nesse período foi bem abaixo do valor previsto, com quase nenhuma liberação de recursos financeiros (pagamentos) até 2015. Essa ocorrência pode ter sido utilizada como critério para diminuir o valor da despesa estimada nos anos de 2014 e 2015. Porém, em relação à despesa executada, esses dois anos demonstram que a despesa empenhada foi consideravelmente superior à estimativa, mesmo não havendo pagamentos efetuados.

Gráfico 7 - Despesa fixada, empenhada e paga na função assistência social (FECOP)



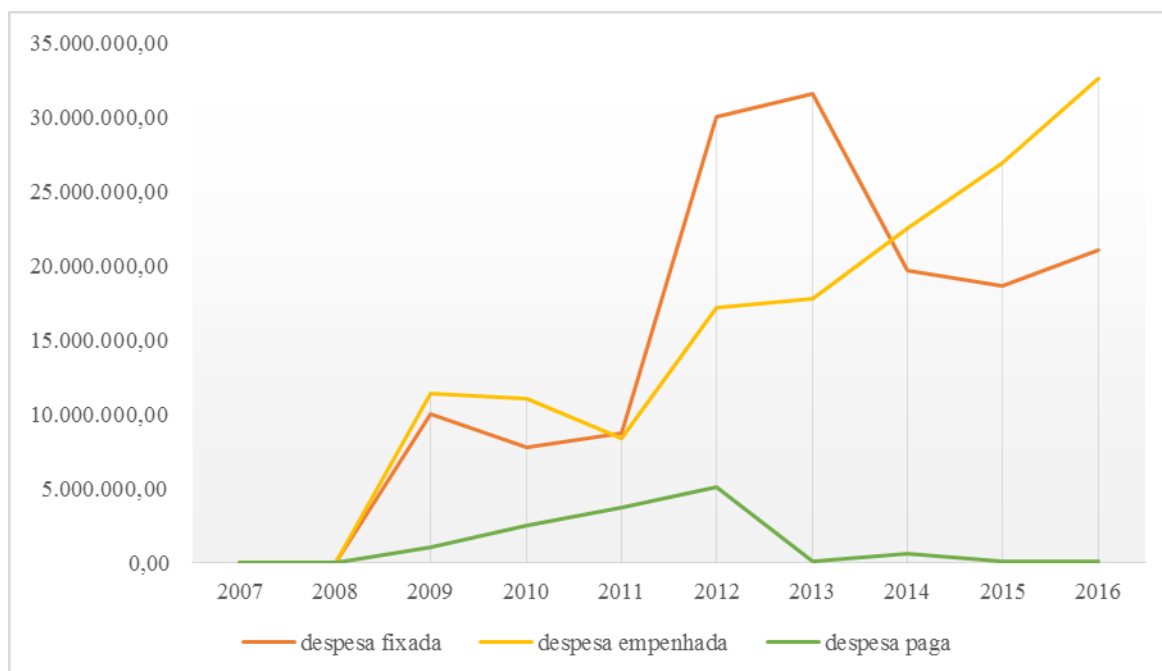
Fonte: Elaborado pela autora, a partir de despesas fixadas constantes nas LO, empenhadas e pagas, constantes nos Balanços Gerais do Estado do Piauí, de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>; <<https://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/balanco-geral-do-estado>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

No que tange à função agricultura, pelo Gráfico 8, depreende-se que a execução da despesa se aproximou da estimativa até o ano de 2011; nos anos de 2012 e 2013, houve aumento considerável na fixação da despesa para essa função; e em relação à execução para esse mesmo período, foi bem mais baixa. Essa conjuntura pode ter levado ao ajuste na previsão para os anos seguintes, sendo notório o crescimento da despesa nessa função a partir de 2013.

Concernente ao pagamento de despesas, das três funções que mais foram financiadas com os recursos do FECOP, essa é a que apresenta maior constância nos pagamentos, apesar de serem ínfimos em relação às estimativas de despesas e os valores empenhados.



Gráfico 8 – Despesa fixada, empenhada e paga na função agricultura (FECOP)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de despesas fixadas constantes nas LO, empenhadas e pagas, constantes nos Balanços Gerais do Estado do Piauí, de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>; <https://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/balanco-geral-do-estado>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Outra análise indispensável quanto à alocação de recursos do FECOP diz respeito à regionalização. Isso porque toda ação do governo está estruturada em programas orientados para a realização de objetivos estratégicos definidos no PPA para um período de quatro anos, e segundo a CF, art. 165, parágrafo primeiro, esse plano deve conter, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada. Isso significa dizer que os programas de governo devem traduzir as necessidades de cada região de acordo com as suas características econômicas, sociais, culturais, entre outras.

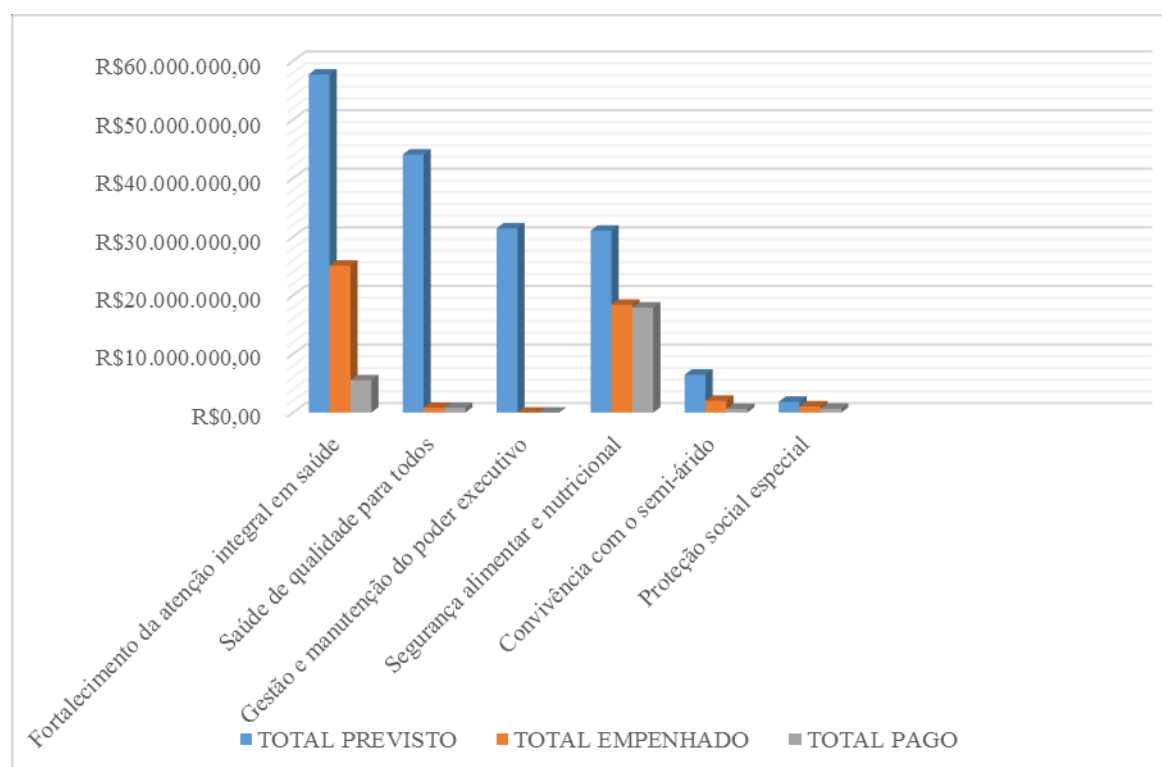
Então, o MCASP (2017) atestou que um programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum pré-estabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. O orçamento público organiza-se em programas, a partir dos quais são relacionadas as ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e as unidades orçamentárias responsáveis pela sua realização.

Nesse contexto, conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e as determinações

nela contidos. Assim, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, mas cada um os estabelecerá, de acordo com a referida Portaria.

Em relação ao Piauí, ao analisar os programas que mais receberam recursos nas três principais funções de governo (saúde, agricultura e assistência social), financiados pelo FECOP, depreendeu-se que em relação aos valores previstos e os efetivamente executados (valores empenhados) e pagos, os programas da saúde foram os que tiveram menor execução, como mostra o Gráfico 9. Ademais, os valores totais empenhados em relação aos totais estimados representaram cerca de 27,5%; já em relação aos valores pagos, a diferença é bem maior, alcançando 14,8% dos valores fixados.

Gráfico 9 – Execução orçamentário-financeira dos programas de saúde com recursos do FECOP (2007-2016)

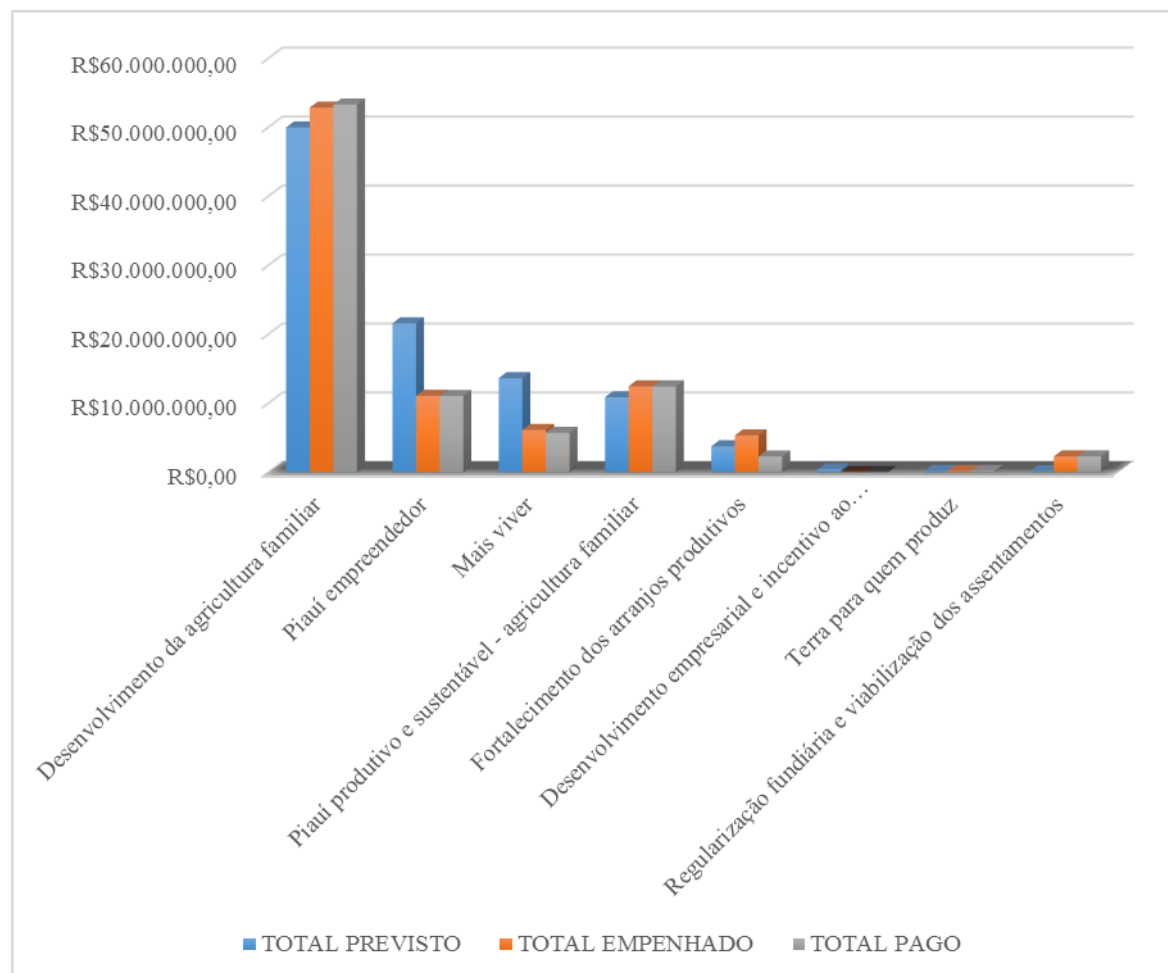


Fonte: Elaborado pela autora, a partir de metas previstas no PPAs, despesas empenhadas e pagas, constantes nos Balanços Gerais do Estado do Piauí, no período de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>; <<https://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/balanco-geral-do-estado>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Examinando o Gráfico 9, no que concerne à liberação financeira, o programa denominado *Segurança Alimentar e Nutricional* foi o que garantiu maior volume de pagamentos, aproximando-se dos valores empenhados. No entanto, os demais programas denotaram pagamentos desproporcionais, principalmente em relação aos valores estimados.

No que alude à agricultura, de modo geral, foram os programas que executaram recursos de forma mais próxima dos totais de valores estimados, chegando a quase 90% desse total. O Gráfico 10 demonstra essa relativa regularidade:

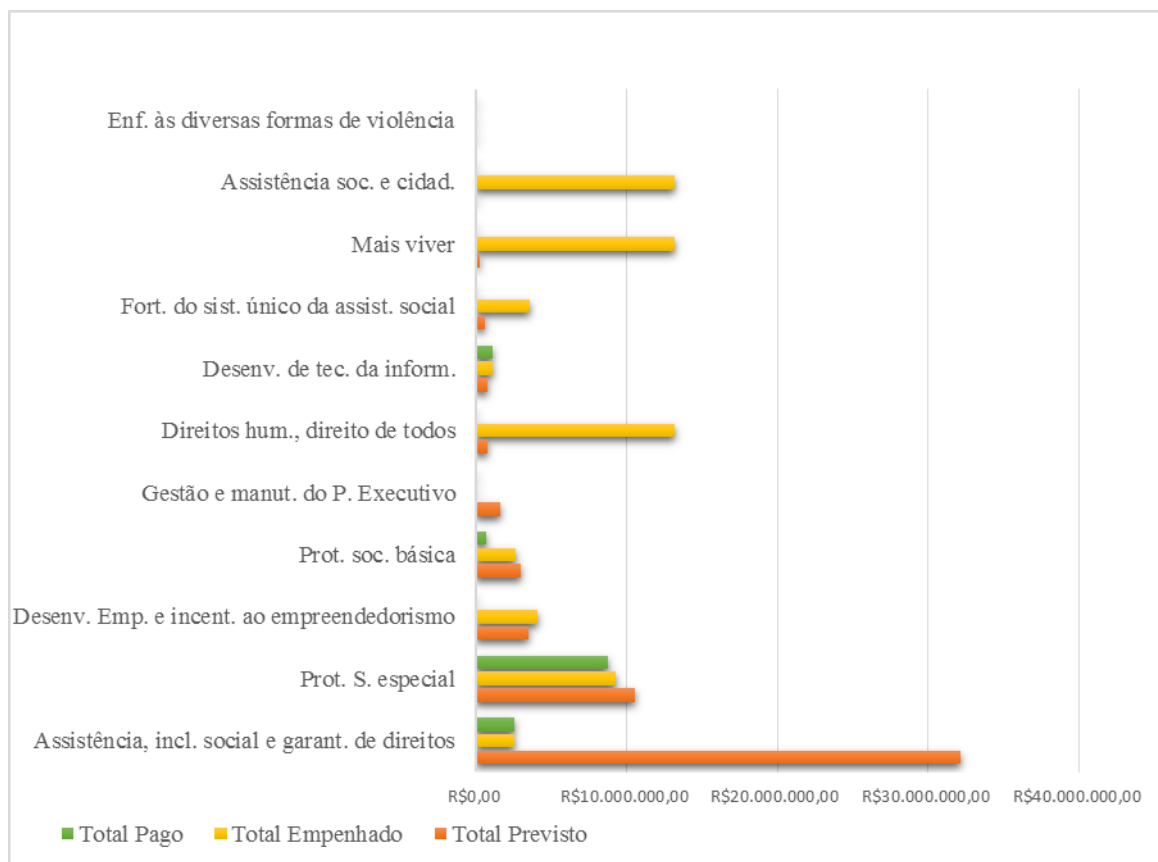
Gráfico 10 – Execução orçamentária dos programas da agricultura com recursos do FECOP (2007-2016)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de metas previstas no PPAs, despesas empenhadas e pagas, constantes nos Balanços Gerais do Estado do Piauí, no período de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>; <https://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/balanco-geral-do-estado>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

É oportuno destacar que em relação aos programas da assistência social, o aumento na execução dos recursos de 17,6% em relação ao total de valores estimados deve-se, sobretudo, aos altos valores empenhados em três principais programas, quais sejam *Assistência Social e Cidadania*; *Direitos Humanos, Direito de Todos*; e *Mais viver* – todos na ordem de mais de treze milhões. Todavia, não houve pagamentos efetuados para eles – vide Gráfico 11 – o que comprometeu a execução financeira, representando apenas 24,76% em relação aos valores fixados de despesas.

Gráfico 11 – Execução orçamentária dos programas da assistência social com recursos do FECOP (2007-2016)



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de metas previstas no PPAs, despesas empenhadas e pagas, constantes nos Balanços Gerais do Estado do Piauí, no período de 2007 a 2016. Disponíveis em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>; <<https://www.sefaz.pi.gov.br/index.php/transparencia/balanco-geral-do-estado>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Vale esclarecer que a Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007, que estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí, prevê, inicialmente, a criação de 28 aglomerados e 11 territórios de desenvolvimento no Estado do Piauí, em quatro macrorregiões (Anexo II).

Atualmente, a Lei nº 6.967, de 2017, criou mais um território (Chapada Vale do Itaim), além de outras alterações que levam em consideração as características ambientais, vocações produtivas e dinamismo das regiões; relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre as cidades; regionalização político-administrativa; e malha viária existente.

Nesse sentido, a legislação prevê que os territórios de desenvolvimento sustentável constituem unidades de planejamento da ação governamental visando à promoção do desenvolvimento sustentável do Estado, a redução de desigualdades e a melhoria da qualidade

de vida da população piauiense, por intermédio da democratização dos programas, das ações e da regionalização do orçamento.

A partir dessa divisão territorial, os programas criados nos PPA seguintes trazem suas metas conforme essa classificação. Nesse ensejo, há um classificador presente a partir do PPA 2008-2015 denominado *TD00 – ESTADO*, utilizado para as metas que não são possíveis de regionalização.

É importante ressaltar que em relação à regionalização de programas executados com os recursos do FECOP, apenas alguns da função saúde e assistência social tiveram suas metas realmente territorializadas, como demonstram as Quadros 8, 9 e 10, abaixo.

Quadro 8 – Territorialização dos programas da função saúde que receberam recursos do FECOP

<b>PROGRAMAS DA SAÚDE</b>	<b>PPA 2008-2011</b>	<b>PPA 2012-2015</b>	<b>PPA 2016-2019</b>
Fortalecimento da atenção integral em saúde	TD 00-Estado	TD4-Entre-Rios	-
Segurança alimentar e nutricional	TD 00-Estado	TD00-Estado	-
Convivência com o semiárido	TD 5 - Vale do Rio Sambito TD 6 - Vale do Rio Guaribas TD 7 - Vale do Rio Canindé TD8 - Serra da Capivara	-	-
Proteção social especial	TD00-Estado	-	-
Gestão e manutenção do Poder Executivo	-	TD00-Estado	-
Saúde de qualidade para todos	-	TD00-Estado	-

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de metas previstas no PPAs de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Sublinha-se o fato de que a ausência de territorialização para os programas da função saúde, a partir do ano de 2016, decorreu da falta de previsão de recursos do FECOP nessa função. Deduz-se, ainda, que apesar de o programa *Convivência com o semiárido* ter previsto nos PPA 2008-2011 metas para quatro territórios, e o programa *Atenção integral em saúde* ter preparado metas para o território Entre-Rios, quando se verifica onde o gasto efetivamente aconteceu, não é possível encontrar essa informação nos Balanços do Estado do Piauí publicados, já que nem a LO anual apresenta a despesa fixada por território, ou seja, não dá para saber se o gasto aconteceu em todos os territórios previstos ou quais municípios destes foram beneficiados com os recursos do Fundo.

Quadro 9 – Territorialização dos programas da função agricultura que receberam recursos do FECOP

<b>PROGRAMAS DA AGRICULTURA</b>	<b>PPA 2008-2011</b>	<b>PPA 2012-2015</b>	<b>PPA 2016-2019</b>
Fortalecimento dos arranjos produtivos	TD00-Estado	TD00-Estado	-
Desenvolvimento empresarial e incentivo ao empreendedorismo	TD00-Estado	TD00-Estado	-
Desenvolvimento da agricultura familiar	TD00-Estado	TD00-Estado	-
Mais viver	-	TD00-Estado	-
Piauí empreendedor	-	TD00-Estado	-
Regularização fundiária e viabilização dos assentamentos	TD00-Estado	TD00-Estado	-
Piauí produtivo e sustentável - agricultura familiar	TD00-Estado	TD00-Estado	TD00-Estado
Terra para quem produz	-	-	TD00-Estado

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de metas previstas no PPA de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

Aludindo aos programas da agricultura que receberam recursos do FECOP, todas as metas estavam com o classificador TD00-Estado, o que demonstra uma grave falha do processo de planejamento, o que prejudica a execução, já que não há um indicativo prévio de quais municípios necessitam ser atendidos, gerando muita discricionariedade aos gestores.

Quadro 10 – Territorialização dos programas da função assistência social que receberam recursos do FECOP

<b>PROGRAMAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>	<b>PPA 2008-2011</b>	<b>PPA 2012-2015</b>	<b>PPA 2016-2019</b>
Desenvolvimento de tecnologias da informação	TD4 - Entre-Rios	TD00-Estado	-
Proteção social especial	TD0-Estado	TD0-Estado	TD0-Estado
Fortalecimento do sistema único da assistência social	TD0-Estado	-	-
Proteção social básica	TD0-Estado	-	TD0-Estado
Desenvolvimento empresarial e incentivo ao empreendedorismo	TD0-Estado	TD0-Estado	TD0-Estado
Assistência social e cidadania	-	TD0-Estado	TD0-Estado
Mais viver	-	TD0-Estado	-
Direitos humanos, direito de todos	TD0-Estado	TD0-Estado	TD0-Estado
Enfrentamento às diversas formas de violência, ao crack e a outras drogas	-	TD1 - Planície Litorânea TD2 - Cocais TD3 - Carnaubais TD4 - Entre-Rios TD6 - Vale do Rio Guaribas	-
Gestão e manutenção do Poder Executivo	-	TD00-Estado	-
Assistência, inclusão social e garantia de direitos	-	-	TD00-Estado

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de metas previstas nos PPA de 2007 a 2016. Disponível em: <<http://www.antigoseplan.pi.gov.br/loa.php>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

No contexto geral do processo de planejamento e execução orçamentário-financeira desses programas, de acordo com a divisão territorial adotada pelo Piauí, infere-se que

existem muitas lacunas, nomeadamente quanto à falta de critérios claros para a alocação em cada município a ser beneficiado com os recursos do FECOP.

Ademais, é possível avistar que a baixa liberação de recursos financeiros (pagamentos), possivelmente ocasionada pela falta de monitoramento e avaliação durante o período de inatividade do Conselho, pode ter comprometido o cumprimento dos objetivos do Fundo durante o período em análise, o que implica graves falhas em relação à gestão desses recursos.

## CONCLUSÃO

Esse estudo buscou investigar como se deu o processo de implementação do FECOP durante o período de 2007 a 2016. Nessa seara, a partir da literatura sobre a pobreza, suas diversas formas de conceituação e abordagens, concebeu-se que se trata de um tema complexo e de difícil intervenção, correspondendo a uma das manifestações contemporâneas mais presentes e importantes da questão social no Brasil.

Em relação ao Piauí, um Estado que apresenta, comparando-se ao cenário nacional, elevados índices de pobreza, figura na quinta pior colocação entre todos os Estados brasileiros, no que tange a esse aspecto. Sublinha-se, então, a relevância dessa pesquisa no sentido de que o Fundo de Combate de à Pobreza Estadual é detentor de receitas próprias, e arrecadou o total de R\$ 415.330.662,00 ao longo de dez anos para financiar ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar, infraestrutura e outros programas de relevante interesse social, voltados para melhoria da qualidade de vida conforme previsto na legislação.

No entanto, não há, conforme previsto na legislação, publicações trimestrais (no Diário Oficial do Estado do Piauí) de relatório circunstanciado discriminando as receitas e as aplicações dos recursos, tampouco publicidade quanto aos critérios de alocação e uso destes, embora devesse ser encaminhada, semestralmente, prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado do Piauí.

Tendo isso em vista, na análise do processo de implementação do FECOP, cumprida a partir de documentos publicados disponíveis, atas das Assembleias Gerais, entrevistas realizadas e demais documentos solicitados à SASC – gestora legal do Fundo, constatou-se que a memória histórica até o ano de 2015 é bastante escassa, assim como a rotatividade de servidores e de gestores nessa secretaria, denotando fatores que podem ter comprometido a falta de registros e informações em relação à execução do FECOP, e representando alguns dos aspectos limitantes dessa pesquisa.

Além disso, o estudo desvelou que durante esse período, os responsáveis pelas definições de quais ações ou programas seriam financiados com seus recursos eram os técnicos e gestores da SASC, e quem autorizava a liberação do que deveria ser pago ou não era a SEFAZ, perfazendo R\$ 243.943.478,73 (cerca de 59% em relação ao total arrecadado). Ou seja, até o ano de 2015, o Conselho não esteve atuante e, possivelmente, não havia um planejamento de curto/médio prazo e nem de metas específicas do Fundo a serem cumpridas, de acordo com a análise da execução orçamentário-financeira apresentada, posto que apenas



três funções de governo (saúde, educação e assistência social) foram as que mais receberam e executaram, sem ter, porém, regularidade nos seus gastos.

Essa situação tem similaridade com o modelo de implementação de políticas públicas denominado *Top-Down*, segundo o qual a análise é centrada nas normas que estruturam a política e as suas lacunas, caracterizando-se pelo controle, pela autoridade e pela legitimidade dos agentes implementadores. Assim, a implementação cabe, mais especificamente, aos burocratas, cuja margem de decisão se limita aos aspectos operacionais e devem se manter fiéis aos objetivos originais da política.

Portanto, deduz-se que os recursos garantidos por intermédio do FECOP no Piauí podem contribuir sobremaneira para a redução da situação da pobreza no Estado. Para tanto, é necessário melhorar o planejamento da alocação desses recursos, monitorar e avaliar a sua execução, para evitar que a utilização desses recursos descumpra a finalidade precípua do Fundo. Uma alternativa plausível seria trabalhar a intersetorialidade de atuação dos órgãos, a partir da execução de ações em caráter complementar, a fim de alcançar objetivos comuns, representando um grande salto de qualidade à execução dos recursos públicos.

Ressalta-se que em 2015, a segurança pública foi uma área incluída nos objetivos do FECOP, de acordo com a Lei nº 6.745/2015, sem, no entanto, haver nenhum estudo ou discussão da relação dessa área com os objetivos do FECOP. Essa Lei também alterou a estrutura de composição do CONFECOP, aumentando expressivamente a quantidade de membros representantes do governo relacionados a essa nova área (Secretaria Estadual de Defesa Civil; Secretário da Segurança Pública; Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Piauí; Coordenador de Enfrentamento às Drogas; Secretário da Justiça; e Delegado Geral da Polícia Civil do Estado do Piauí).

Diante disso, a pesquisa revelou que essas alterações geraram desproporcionalidade em relação à composição dos membros do Conselho, principalmente no que se refere aos representantes da sociedade civil, que ficaram limitados a quatro, sendo escolhidos entre os membros do CEDCA, do CEAS, do CES e do CEE, ou seja, além de serem a minoria em relação à quantidade total de membros, podem não representar, efetivamente, entidades da sociedade civil.

Nesse contexto, fica evidente que além de os representantes do governo já serem a maioria, pode acontecer também de se tornarem totalidade, uma vez que o CEDCA, o CEAS, no CES e o CEE podem contar com integrantes do governo, e isso pode gerar um grave comprometimento no controle social.

Todavia, a partir da nomeação dos membros do CONFECOP, em agosto de 2016, o Conselho começou a estruturar-se, definindo: datas das Assembleias Gerais; discussão sobre as alterações na legislação, na tentativa de suprir eventuais falhas e lacunas existentes; deliberação sobre gastos previamente estabelecidos nas Leis Orçamentárias; e uma das mais relevantes mudanças, que foi a iniciativa da nova gestão do Fundo na proposição inicial do Plano Estadual de Combate à Pobreza. Esse Plano, embora bastante incompleto, representa a tentativa de cumprir o que norma determina, e servir como instrumento norteador aos Conselheiros.

Então, aponta-se como sugestões para a melhoria desse Plano: a definição legal do público-alvo a ser beneficiado pelo FECOP e dos critérios para sua comprovação; análise e elaboração da situação da pobreza no Piauí, visando ao estabelecimento de metas objetivas e indicadores de monitoramento/avaliação; e elaboração de critérios para seleção/rejeição de projetos a serem financiados com recursos do FECOP.

De modo geral, notou-se que o processo de implementação do Fundo, a partir do Conselho, é bem recente, necessitando de melhorias em sua estrutura normativa, a exemplo de: composição mais equilibrada entre os representantes da sociedade civil e os membros do governo; realização de treinamento/capacitações aos membros sobre a temática da pobreza e gestão de recursos; promoção da transparência; e melhoria nas prestações de contas, para que sejam cumpridos, de fato, os objetivos do FECOP – o que poderia inspirar um novo processo de implementação de política pública.

Assim, essa pesquisa não contemplou todas as respostas que sua relevância comporta, mas reproduziu informações inescusáveis acerca do objeto analisado, no que tange à implementação do Fundo; à compreensão de possíveis entraves ou mesmo dificuldades existentes, e de visíveis desproporcionalidades na composição do CONFECOP – entre outras constatações ao longo dessa dissertação.

Nessa concepção, novas pesquisas acerca do tema podem ser desenvolvidas com mais especificidade, tendo potencial para inspirar outros estudos concernentes à temática da pobreza e das desigualdades no Piauí, além de contribuir para melhorar essa política pública estadual, e fomentar o controle social sobre a execução dos recursos públicos, assim como a discussão quanto à participação da sociedade nas deliberações do Conselho do FECOP.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Lei Estadual nº 6558/2004**. Institui o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=117212>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

ALTIMIR, Oscar. La pobreza en América Latina. Unexamen de conceptos y datos. **Revista de la CEPAL**, p. 67-95, abr. 1981.

ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, M. C. R. N., 2001.

ATKINSON, A. B. Poverty. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (ed.). **Social Economics**. New York: London, 1989.

AZEVEDO, D. C. de A.; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.

BAHIA. **Lei 7988/01, de 21 de dezembro de 2001**. Cria a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais e o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=120689>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BARRO JUNIOR, A. L. de. **Fundo estadual de combate e erradicação à pobreza (FECOEP) como mecanismo de desenvolvimento sustentável do Estado de Rondônia**. Cacoal, RO: UNIR, 2016. 37 f.

BERMAN, P. **The study of macro and micro implementation of social policy**. Santa Monica: The Rand Paper Series, 1978.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 3 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 111, de 06 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, 9 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 31, de 14 de dezembro de 2000**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm)>. Acesso em: 1 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010**. Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. **Diário Oficial da União**, 23 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm)>. Acesso em: 1 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.564, de 1º de janeiro de 2003**. Define o órgão gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento, dispõe sobre doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4564.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4564.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 7. ed. Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

CARLEIA, L. M. da F. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 29, n. 85, set./dez. 2015.

CEARÁ. **Lei complementar nº 37, de 26 de novembro 2003**. Institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza-FECOPE, cria o Conselho consultivo de políticas de inclusão social, extingue os Fundos que indica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www3.ceara.gov.br/fecop/arquivos/LeiComplementarN%C2%BA37.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 27.379, de 1º de março de 2004**. Modifica as normas aplicáveis ao FECOP – Fundo Estadual de Combate à Pobreza, no território cearense. Disponível em: <<http://www.contabeis.com.br/legislacao/91790/decreto-ce-27536-2004/>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Serviço de proteção social a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias**: referências para a atuação do psicólogo. Brasília: CFP, 2009. Disponível em: <[www.crepop.pol.org.br](http://www.crepop.pol.org.br)>. Acesso em: 23 nov. 2017.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Como obter eficiência e impacto nas políticas sociais**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2007. 292 p.

COHN, A. **Políticas sociais e pobreza no Brasil. Planejamento e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Política Econômica Aplicada – IPEA, jun./dez.1996. p. 1-17. n. 12.

CUNHA, R. **A garantia do direito à renda no Brasil**: a experiência do Programa Bolsa Família. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <[www.ipcundp.org/doc\\_africa\\_brazil](http://www.ipcundp.org/doc_africa_brazil)>. Acesso em: 25 nov. 2010.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra: Unicamp, 2002. 364 p.

DE CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. (org.). **Situação social brasileira**: 2007. Brasília: IPEA, 2009. 220 p.

DI GIOVANNI, G. **Dilemas da implementação de políticas públicas**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Unicamp, 2005. Slides. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fDilemas\\_implementacao\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fDilemas_implementacao_politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 8 ago. 2018

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1984.

DRAIBE, S. M. Alcance e limites das políticas sociais no Brasil: educação. **Revista de Cultura – IMAE**, São Paulo, v. 2, n. 6-7, p. 40-46, jan./jun., 2002.

\_\_\_\_\_. *et al.* **Políticas sociales y programas de combate ala pobreza en Brasil**. In: REDE DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN ACONÔMICA APLICADA. **Estratégias para combater la pobreza em América Latina**: programas, instituciones y recursos. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, 1995. p. 97-162.

ELMORE, R. F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In: VAN METER, D. S. *et al.* **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porru, 1996. p. 251-280.

EUZEBY, C. **Pauvreté, protection social, renuminum garanti**. Paris: Grenoble, 1986.

FERNANDES, V. M. **Uma análise da gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado da Paraíba – FUNCEP-PB 2011-2014**. João Pessoa: UFPB, 2015.

GACITÚA-MARIÓ, E.; WOOLCOCK, M. **Exclusão social e mobilidade no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Banco Mundial, 2005, 306 p.

GREEN, D. **Da pobreza ao poder**: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. Cortez, 2009. 648 p.

HJERN B.; PORTER D. O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organization Studies**, v. 2, n. 3, p. 211-227, jul. 1981.

HOGWOOD, B.; GUNN, L. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984.

IBGE. **PNAD - trimestral**. Portal IBGE, 2016. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua)>. Acesso em: 15 jun. 2017.

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2013. 96 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**. Brasília: comunicação da Presidência, n. 38, jan. 2010.

IVO, A. B. L. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. *In*: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. **Pobreza e desigualdades social**, Salvador, n. 63, p. 7-28, 2003.

JACCOUD, L. de B. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009. 435 p.

KLIKSBERG, B. Gerenciamento social: dilemas gerenciais e experiências inovadoras. *In*: KLIKSBERG, B. (org.). **Pobreza: uma questão inadiável: novas respostas a nível mundial**. Brasília: ENAP, 1994. p. 127-146.

LAMPREIA, L. F. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 9, 1995.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, v. 21, n. 48, p. 101-110. dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 27 de out. 2018.

LIPSKYM, M. **Street-Level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage, 1980.

LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Mônica, Calif.: Goodyear, 1980.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. *In*: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, MG, jun. 2005. **Revista Ciências Sociais**, Unisinos, v. 42, n. 1, p. 19-26, jan./abr. 2006.

MACHADO, K. M. **Mensuração da pobreza: uma comparação entre a renda e a abordagem multidimensional da pobreza na Bahia**. 2006. 125 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2006.

MAJONE, G.; QUADE, E.S. (ed.). **Pitfalls of analysis**. London: John Wiley and Sons, 1980.

\_\_\_\_\_; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. *In*: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. (ed.). **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service**. University of Michigan Press, 2003.

MARANHÃO. **Lei 8.205, de 22 de dezembro de 2004**. Institui o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza, cria o Comitê de Políticas de Inclusão Social, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=1336>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 22.149 de 31 de maio de 2006**. Aprova o Regulamento do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza e do Comitê de Políticas de Inclusão Social. Disponível em: <[http://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-22149-2006-ma\\_129560.html](http://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-22149-2006-ma_129560.html)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 24.513, de 04 de setembro de 2008.** Aprova o Regulamento do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza - FUMACOP e do Conselho de Políticas de Inclusão Social - CPIS, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.stc.ma.gov.br/legisla\\_documento/?id=2442](http://www.stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=2442)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento Superintendência de Planejamento e Gestão do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza – FUMACOP. **Cartilha de Procedimentos.** São Luís, 2008. v. 2009. 29 p.il.

MEAD, L. M. “**PublicPolicy: vision, potential, limits**”, Policy Currents, p. 1-4, 1995.

MILANO, S. **La pauvreté absolue.** Paris: Hachete, 1988.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015.** Brasília, 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Plano Brasil sem miséria.** Conheça o Plano. 2012. Disponível em: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/apresentacao/conheca-o-plano>. Acesso em: 10 fev. 2018.

MOTA, M. M. de C. **O financiamento das políticas de combate à pobreza: um estudo sobre o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado da Bahia.** 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Executiva) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2011.

PARAÍBA. **Lei nº 7.611, de 30 de junho de 2004.** Institui o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba – FUNCEP/PB, e dá outras providências. Disponível em: <[http://legisla.receita.pb.gov.br/LEGISLACAO/LEIS-ESTADUAIS/ICMS/LEI-7611-04-FUNCEP/LEI-7611-04\\_761104.html](http://legisla.receita.pb.gov.br/LEGISLACAO/LEIS-ESTADUAIS/ICMS/LEI-7611-04-FUNCEP/LEI-7611-04_761104.html)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.523 de 30 de dezembro de 2013.** Institui o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/g/2h9l/lei-governador-do-estado-de-pernambuco-n-12523-de-30122003>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

PETERS, B. G. **American PublicPolicy.** Chatham, N. J.: Chatham House, 1986.

PIAUI. **Lei nº 5.622 de 2006.** Institui o Fundo de Combate à Pobreza – FECOP. Disponível em: <[www.legisweb.com.br](http://www.legisweb.com.br)>. Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.038 de 2010.** Altera os dispositivos da lei nº 4.257 de 06 de janeiro de 1989, que disciplina a cobrança do ICMS. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br>> Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.745 de 2015.** Altera a Lei nº 5.622, de 28 de dezembro de 2006, que institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza FECOP. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br>>. Acesso em: 10 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 87, de 2007**. Estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/detalhe/13144>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 12.554, de 21 de março de 2007**. Regulamenta a Lei nº 5.622, de 28 de dezembro de 2006, que institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, e dá outras providências. Disponível em: <<https://webas.sefaz.pi.gov.br/legislacao/asset/79f6eeb7-f6a6-48d7-afc5-0107e71463e5/Dec-12554.pdf?attach=true>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução 01/2009**. Regimento Interno do Conselho de Avaliação dos Programas e Projetos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP. Piauí, 2009.

POCHMANN, M. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1477-1489, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 11 out. 2018.

PORTAL RBA. Pnad: desemprego cresce, formalização e renda caem. **Revista Brasil Atual.**, São Paulo, mar. 2016. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2016/03/pnad-2819.html>>. Acesso em: 25 out. 2017.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. Implementation. 3a. ed. Berkeley: University of California, 1984.

RICO, E. de M. A responsabilidade social empresarial e o Estado: uma aliança para o desenvolvimento sustentável. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, dez. 2004.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata? 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 243 p.

ROWNTREE, B. S. Poverty: a study of town life. Londres: Macmillan, 1901. In: OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

ROMÃO, W. de M. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**: conceitos e teorias. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, 2013. v. 1.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S. *et al.* **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.

SANTOS, G. C. dos; ARCOVERDE, A. C. B. **Pobreza**: conceitos, mensuração e enfrentamento no Brasil, 2011.



SANTOS, L. M. N. **Pobreza como privação de liberdade**: um estudo de caso na favela do Vidigal no Rio de Janeiro. 191 p. Monografia (Conclusão de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. v. 1.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000. Disponível em: <[http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2013.

SILVA, A. C. da; BANDEIRA, E. S. F.; LOPES, E. B. **Pobreza no Brasil**: aspectos conceituais e o processo de construção histórica. *In*: V JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, São Luís, MA, 2011.

SILVA, M. O. da S. e. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v.6, n. 2, 2002.

\_\_\_\_\_. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 113-133, 2004.

SIQUEIRA, A. de O. **Programa Bolsa Família**: autonomia ou legitimação da pobreza? Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social da PUC–Rio, 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e orçamento público. Conflitos e cooperação. *In*: BENEVIDES, M. V.; KERCHE, F. (org). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

TATAGIBA, L. F. **Participação, cultura política e modelos de gestão**: a democracia gerencial e suas ambivalências. 2003. 187 p. Tese (Doutorado em ciências sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.

VITER, J. **FECF Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza 2016, listagem atualizada com todos Estados que acrescentaram o adicional de até 2% em suas alíquotas de ICMS**. 2016. Disponível em: <<http://www.contabilidadenobrasil.com.br/fecf-Fundo-de-combate-e-erradicacao-da-pobreza-2016/>>. Acesso em: 3 fev. 2018.

**APÊNDICES**

APÊNDICE I – Análise da implementação do Fundo de Combate à Pobreza no Piauí (2007-2016)

**ROTEIRO PARA ENTREVISTA MEMBROS DO CONFECOP**

**Dados pessoais:**

Idade:

Cidade/Estado de origem:

Gênero:

Escolaridade:

Formação Profissional:

Cargo/Função que exerce na Adm. Pública:

Ou representa qual entidade privada:

**EM RELAÇÃO À DEFINIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA E PÚBLICO-ALVO DO FECOP**

1. Quanto tempo permaneceu como membro do Conselho?
2. Você conheceu a legislação do FECOP no período em que esteve no Conselho?
  - a) Sim, na íntegra.
  - b) Parcialmente
  - c) Não conheço.
3. Existe a definição clara da situação problema e do público-alvo do FECOP?
  - a) Sim.
  - b) Parcialmente (por quê?).
  - c) Não (por quê?).
4. Ao assumir como membro do Conselho do FECOP, você participou ou teve acesso a algum estudo sobre a pobreza no Piauí?
  - a) Sim (qual ou quais?)
  - b) Não (por quê?)

5. Ao assumir como membro do Conselho do FECOP, você participou de algum treinamento e/ou capacitação sobre a temática da pobreza ou sobre suas funções no Conselho?

a) Sim (qual ou quais?)

b) Não (por quê?)

6. É ofertado (ou há previsão) aos membros do Conselho algum treinamento e/ou capacitação sobre a temática da pobreza periodicamente?

a) Sim, pelo menos uma vez por ano.

b) Sim, mais de uma vez por ano.

c) Não. Por quê?

7. Em relação ao Plano Estadual de Combate à Pobreza, qual a metodologia ou os procedimentos utilizados para a sua elaboração?

### **EM RELAÇÃO À COMPOSIÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO CONFECOP – PARTE I**

8. Qual o seu posicionamento em relação à atual estrutura de composição do Conselho do FECOP?

9. Em 2015, houve um aumento na quantidade de participantes dos representantes do governo, o que não aconteceu com os representantes da sociedade civil, qual o seu posicionamento em relação a isso?

### **EM RELAÇÃO À COMPOSIÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO CONFECOP – PARTE II**

10. Como você avalia a participação dos membros nas reuniões e demais atividades do Conselho?

11. Você já deu algum tipo de sugestão sobre as propostas de projetos a serem financiadas, capacitações, procedimentos técnicos a serem adotados, entre outros? Fale um pouco a respeito disso.

### **EM RELAÇÃO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA DOS RECURSOS DO FUNDO**

12. Foi apresentado um histórico da execução orçamentário-financeira dos recursos do FECOP, no período de 2009 a 2016, das ações por órgão e da unidade orçamentária, dos programas, das funções de governo e dos territórios financiados com esses recursos? Se sim, como?

13. É realizado algum procedimento avaliativo sobre a execução das ações financiadas pelo Fundo ao final de cada ano? Se sim, como ocorre?

14. A partir do ano de 2016, quando o CONFECOP já havia iniciado suas atividades, quais os critérios utilizados no processo de decisão para alocação dos recursos quanto às ações orçamentárias para o ano seguinte?

15. Como são realizadas as prestações de contas sobre a execução desses recursos?

APÊNDICE II – Análise da implementação do Fundo de combate à pobreza no Piauí (2007-2016)

**ROTEIRO PARA ENTREVISTA AOS SERVIDORES DA SASC**

**Dados pessoais:**

Idade:

Cidade/Estado de origem:

Gênero:

Escolaridade:

Formação Profissional:

Cargo/Função que exerce na Adm. Pública:

**EM RELAÇÃO AO INÍCIO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FECOP (2007-2015)**

1. Analisando os dados sobre a execução orçamentário-financeira dos recursos do FECOP, notou-se que só iniciou no ano de 2009, ou seja, o Fundo passou seus dois anos iniciais sem executar qualquer ação a partir da sua lei de criação. Por quê?
2. De acordo com a análise documental do FECOP, certificou-se que no período de 2009 a 2015, não havia sido elaborado o Plano Estadual de Combate à Pobreza e nem mesmo haviam sido nomeados os membros do CONFECOP. Quem eram os responsáveis por tomar as decisões sobre a execução das ações orçamentárias financiadas com o Fundo?
3. Quais os critérios adotados para a seleção dos programas e ações a serem financiados com os recursos do Fundo até o ano de 2015?