



NOTA DE POLÍTICA ECONÔMICA

••• Setembro 2022 •••

Notas sobre uma tragédia anunciada

O Teto de Gastos e os cortes nas áreas
sociais



Carolina Resende

Esther Dweck

- **Notas sobre uma tragédia anunciada**
- O Teto de Gastos e os cortes nas áreas sociais
-

Carolina Resende*
Esther Dweck**

Resumo

Esta nota analisa o impacto do Teto de Gastos na trajetória dos gastos do Poder Executivo. Mostra-se que as despesas com menor proteção normativa foram as mais afetadas pela política sistemática de cortes decorrente do novo regime fiscal. Uma análise dos dados também revela que os novos pisos da saúde e da educação provocaram enormes perdas de recursos para as duas áreas, prejudicando políticas que não tinham garantias legais ou constitucionais. O mesmo ocorreu para o conjunto de despesas discricionárias em diversas áreas, como ensino superior, pesquisa, cultura, meio ambiente, enfrentamento à violência contra a mulher e investimentos públicos.

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRJ e pesquisadora do GESP.

** Professora do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisadora do GESP.

Sumário

••• Introdução.....	3
1. O Teto de Gastos e as despesas primárias	4
2. Impacto do Teto de Gastos nos mínimos constitucionais.....	9
3. PLOA 2023: aprofundamento de uma política sistemática de cortes em áreas desprotegidas	13
3.1 Universidades Federais	13
3.2 Pesquisa	15
3.3 Cultura.....	17
3.4 Meio Ambiente.....	19
3.5 Política de enfrentamento à violência contra as mulheres	20
3.6 Investimentos Públicos	23
4. Considerações finais •••	24
Referências bibliográficas	25

●●● Introdução

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (Teto de Gastos), instituiu um novo regime fiscal cujo objetivo é impedir o crescimento real das despesas federais. Desde a discussão da proposta, diversos especialistas apontaram os possíveis danos da norma tanto do ponto de vista macroeconômico, por alimentar o círculo vicioso da austeridade, quanto do ponto de vista dos efeitos em áreas específicas, especialmente na saúde e na educação.

Rossi e Dweck (2016) já argumentavam que a instituição do Teto de Gastos tinha como princípio básico permitir a desvinculação dos gastos mínimos obrigatórios em saúde e educação assegurados pela Constituição Federal. Em 2016, o gasto mínimo da saúde para União com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) passou a ser definido como 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), substituindo a regra vigente desde 2000, que determinava que deveria acompanhar o crescimento do PIB nominal. A educação, nas ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), tinha como piso o gasto de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI).

Com o novo regime fiscal, os valores teriam como base o ano de 2017, sendo corrigidos anualmente apenas pela inflação. Estava instituído, portanto, o que os autores chamaram de “novo piso deslizante”, que tenderia a reduzir os gastos com saúde e educação. Embora houvesse a possibilidade de gastos acima do mínimo anteriormente determinado, o mais provável era que houvesse redução nessas áreas, já que haveria um teto global corrigido apenas pela inflação e haveria o crescimento real inevitável de outros gastos, por exemplo aqueles vinculados a questões demográficas, tenderia a comprimir os gastos sociais no novo cenário.

Nesse sentido, é importante analisar a trajetória recente das despesas executadas sujeitas ao Teto de Gastos, para verificar como a regra fiscal afetou a dinâmica recente dos gastos públicos, especialmente aqueles que não tem proteção normativa, isto é, que são passíveis de cortes pelo governo.

Esta nota tem quatro seções além da introdução. Na primeira seção discute-se o impacto do Teto de Gastos sobre as despesas obrigatórias com controle de fluxo e sobre as despesas discricionárias. Na seção seguinte trata-se dos efeitos da regra nos mínimos constitucionais da saúde e da educação. A terceira seção avalia o aprofundamento dos cortes no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 em áreas selecionadas, quais sejam, ensino superior, pesquisa, cultura, meio ambiente, políticas para mulheres e

investimentos públicos. Por fim, conclui-se a Nota com um balanço geral das consequências do Teto de Gastos na execução orçamentária federal.

1. O Teto de Gastos e as despesas primárias

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (Teto de Gastos), instituiu um novo regime fiscal cujo objetivo é impedir o crescimento real das despesas federais. Desde a discussão da proposta, diversos especialistas¹ apontaram os possíveis danos da norma tanto do ponto de vista macroeconômico, por alimentar o círculo vicioso da austeridade, quanto do ponto de vista dos efeitos em áreas específicas, inclusive na saúde e na educação.

Para avaliar o impacto da norma nos gastos da União, esta seção abordará a execução orçamentária das despesas obrigatórias com controle de fluxo, isto é, aquelas que apesar de decorrerem de normas legais ou constitucionais, estão sujeitas a controle pelo Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) e das despesas discricionárias, que são passíveis de cortes em caso de restrição fiscal. Serão consideradas apenas as despesas sujeitas ao Teto de Gastos, sendo excetuadas, pois, aquelas referentes aos créditos extraordinários.

As despesas obrigatórias com controle de fluxo vinham mantendo uma relativa estabilidade, com média de execução, em termos reais, de R\$ 172 bilhões de 2016 a 2021. Para 2022, o DPOF do quarto bimestre estima a execução de R\$ 225,3 bilhões, valor bem acima dessa média. Esse aumento decorre da aprovação do Auxílio Brasil, que extinguiu o Programa Bolsa Família e ampliou o valor da transferência de renda. Não obstante este aumento de recursos, a fila do Auxílio Brasil chegou a mais de 1,5 milhão de famílias em julho de 2022².

Além disso, para que essa ampliação fosse possível, o governo trabalhou para conter ou adiar o pagamento de outras despesas obrigatórias e para aumentar o espaço

¹ <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14632.pdf>

<https://www.eco.unicamp.br/images/publicacoes/Livros/docentes/pedro-rossi/economia-para-poucos-impactos-sociais-da-austeridade-e-alternativas-para-o-brasil.pdf>

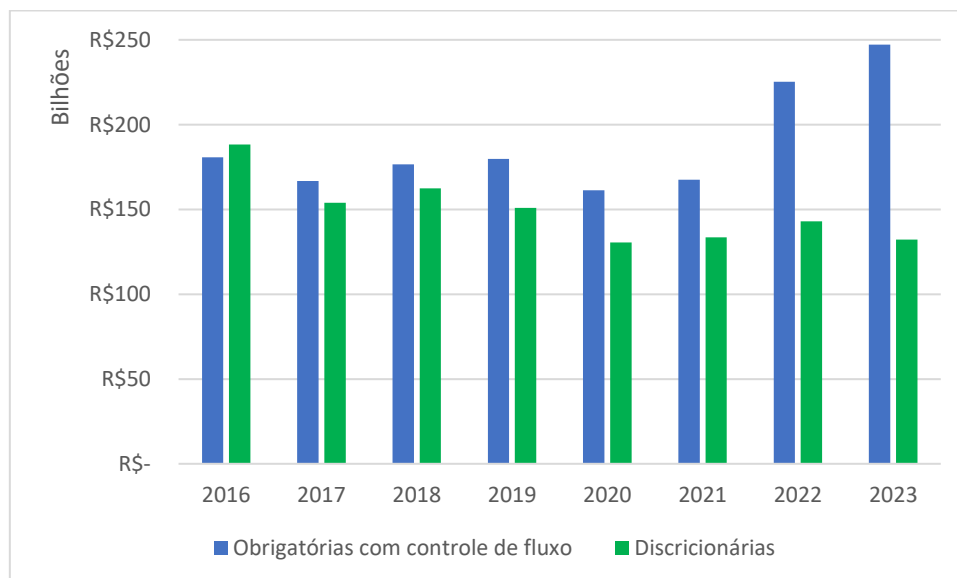
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/17101.pdf>

² <https://exame.com/brasil/fila-do-auxilio-brasil-mais-que-dobra-em-dois-meses-veja-a-situacao-da-sua-cidade/>

orçamentário em 2022. Um caso emblemático foi a postergação de pagamento dos precatórios, condenações judiciais já transitadas em julgado. Para manter a fachada de cumprimento do Teto de Gastos, o Executivo conseguiu a aprovação de uma Emenda Constitucional (EC) que limitava o pagamento anual de despesas com precatórios. O valor excedente entraria em uma fila, provocando um efeito bola de neve. Apenas para 2022, a Instituição Fiscal Independente (IFI) estimou a abertura de R\$ 45,5 bilhões no orçamento federal decorrente do adiamento no pagamento de precatórios. Adicionalmente, a mesma EC alterou a regra de cálculo do Teto, abrindo o espaço orçamentário em 2022 de R\$ 47,6 bilhões³.

No que diz respeito às despesas discricionárias, vemos uma trajetória de queda. Em 2016, o valor executado era de R\$ 188,1 bilhões em termos reais, caindo para R\$ 150,9 bilhões em 2019, isto é, antes da pandemia. Nos anos de 2020 e 2021, os valores executados sujeitos ao Teto de Gastos seguiram caindo, para R\$ 130 e R\$ 133 bilhões respectivamente. Para 2022, o último DPOF estima a execução de R\$ 142,9 bilhões. Este valor representa um corte de R\$ 45,2 bilhões em relação a 2016 em termos reais, ou 24%. A trajetória descendente dos gastos discricionários era previsível e decorre diretamente da política de austeridade imposta pelo Teto de Gastos.

Gráfico 1 – Valor executado de despesas obrigatórias com controle de fluxo e despesas discricionárias (em R\$ bilhões)



Fonte: STN e Decreto nº 11.216, de 30/09/2022. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

³ https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594056/RAF58_NOV2021_3_Orcamento.pdf

No Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2023 estão previstos R\$ 247,13 bilhões em despesas obrigatórias com controle de fluxo e R\$ 96,4 bilhões em despesas discricionárias. Teremos, portanto, uma nova média dessas despesas obrigatórias puxada pela instituição do Auxílio Brasil em 2022 e o reforço da trajetória de queda das despesas discricionárias, que atingirão um novo mínimo histórico. Se este volume de discricionárias for confirmado, o Orçamento de 2023 terá 51% de recursos não obrigatórios a menos em comparação a 2016 em termos reais, prejudicando diversas áreas e programas. Ainda que se considere toda a reserva de contingência de R\$ 35,8 bilhões, valor reservado para emendas parlamentares de cunho obrigatório e para o chamado “orçamento secreto”, o montante de discricionárias será cerca de 30% menor em termos reais que o volume de 2016, antes da instituição do Teto de Gastos.

Em face dessa restrição fiscal, é importante avaliar como esses cortes afetam áreas específicas, como saúde e educação e os grupos de despesas que não tem proteção normativa, ou seja, que são passíveis de cortes pelo Poder Executivo.

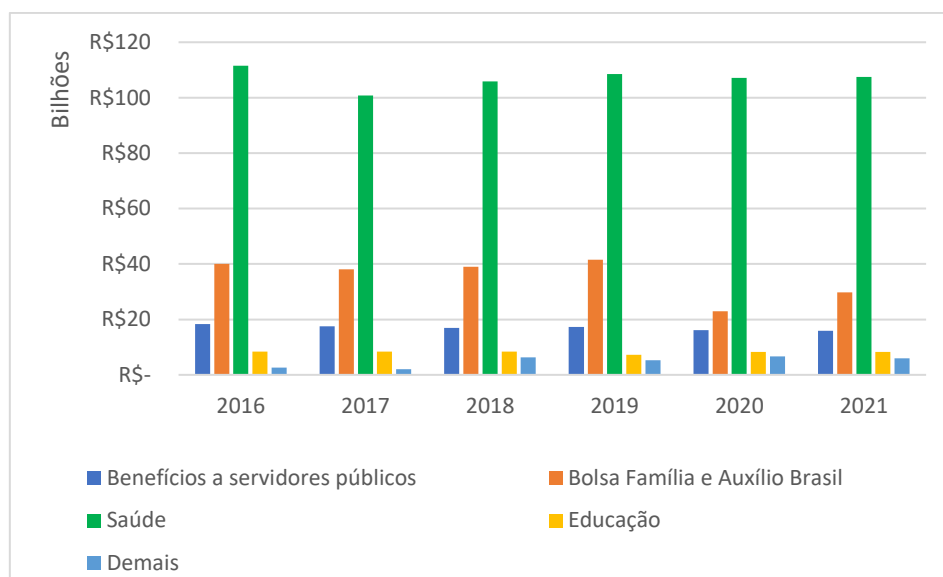
Analisando as despesas obrigatórias com controle de fluxo de 2016 a 2021⁴, a maior estabilidade se dá na categoria da educação, que manteve em 2021 a média de execução de R\$ 8,3 bilhões em termos reais em relação a 2016. A exceção ficou por conta do ano de 2019, quando a execução foi de R\$ 7,2 bilhões.

A saúde teve execução obrigatória com controle de fluxo de R\$ 111,5 bilhões em termos reais em 2016, valor reduzido para R\$ 107,5 bilhões em 2021. Já a queda de R\$ 40 bilhões de 2016 para R\$ 29,7 bilhões nos programas de transferência de renda Bolsa Família/ Auxílio Brasil pode ser explicado pelo pagamento nos anos de 2020 e 2021 do Auxílio Emergencial.

Os benefícios a servidores públicos tiveram uma redução em termos reais de R\$ 2,4 bilhões, que representa um decréscimo de 13%. Por fim, a execução das demais despesas obrigatórias com controle de fluxo foram ampliadas, passando de R\$ 2,5 bilhões em 2016 para R\$ 5,9 bilhões em 2021.

⁴ As despesas de 2022 e a projeção de 2023 não entrarão nessa análise por categoria em virtude da indisponibilidade dos dados nessa metodologia de agrupamento da STN.

Gráfico 2 – Valor executado de despesas obrigatórias com controle de fluxo por categoria (em R\$ bilhões)



Fonte: STN. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

Como esperado, as despesas obrigatórias com controle de fluxo, apesar de ajustes em algumas categorias, tiveram uma relativa sustentação de gastos em virtude da proteção legal e constitucional de que dispõem.

Já as despesas discricionárias sujeitas ao Teto de Gastos sofreram os maiores cortes em decorrência do arcabouço fiscal brasileiro. O valor total caiu de R\$ 188,1 bilhões em termos reais em 2016 para R\$ 133,5 bilhões em 2021. Quando avaliamos a execução por categoria, vemos o grau de penalização que algumas áreas sofreram.

Em termos relativos, a Ciência e Tecnologia teve o maior desfinanciamento, tendo sua execução discricionária reduzida em 58%. Esta categoria, que contou com R\$ 8 bilhões em 2016, sofreu um corte de R\$ 4,6 bilhões, atingindo o mínimo histórico recente de R\$ 3,4 bilhões em 2021. A baixa execução não pode ser explicada unicamente pela pandemia de COVID-19, pois a trajetória descendente confirma que os recursos já vinham sendo cortados anualmente.

A Assistência Social é a segunda categoria de despesa discricionária mais afetada pelo Teto de Gastos, com um corte de 54% na execução dos recursos de 2021 em relação a 2016. O corte de R\$ 3,4 bilhões na execução discricionária da Assistência reduziu o patamar de gastos de R\$ R\$ 6,4 bilhões em termos reais em 2016 para R\$ 2,9 bilhões em 2021.

As categorias de Defesa e Transporte tiveram cortes de 35% e 48% respectivamente. Esses cortes podem ser explicados pelo achatamento dos investimentos públicos, fato que também decorre diretamente da restrição imposta pelo Teto de Gastos, já que os investimentos acabam sendo variável de ajuste no arcabouço fiscal.

A educação perdeu R\$ 17,6 bilhões comparando a execução discricionária de 2016 e 2021 em termos reais, valor que corresponde a um corte de 44%. A categoria saiu de R\$ 40,2 bilhões em 2016 para R\$ 22,7 bilhões. Rossi et al (2019) já alertavam para o fato de que o Teto de Gastos teria um agravante com relação aos gastos discricionários com educação. Isso porque as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) estavam bem acima do mínimo constitucional e, com isso, haveria espaço para maiores cortes, que seriam 'forçados' pela nova regra fiscal.

Os gastos discricionários com saúde aumentaram 24% de 2016 para 2021, muito embora esta categoria tenha executado gastos sempre próximos ao mínimo constitucional e tenha sofrido perdas quando se compara a execução efetiva e o mínimo constitucional caso o Teto de Gastos não estivesse vigente, como será abordado na próxima seção.

As despesas discricionárias com Administração tiveram uma queda de 11%, passando de R\$ 7,7 bilhões em 2016 em termos reais para R\$ 6,9 bilhões em 2021. A Defesa teve um decréscimo de 35%, perdendo R\$ 7,1 bilhões em termos reais de 2016 para 2021. A Segurança Pública foi a categoria com menor corte relativo, com uma redução de 5% na execução dos gastos não obrigatórios no período.

As demais despesas discricionárias tiveram uma queda de 34%, equivalente a um corte de R\$ 19 bilhões em termos reais se confrontamos os R\$ 56,3 bilhões de 2016 com os R\$ 37,3 bilhões executados em 2021.

Tabela 1 – Valor executado de despesas discricionárias por categoria (R\$ em bilhões)

Categoria	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Perda 2016-2021	Perda 2016-2021 (%)
Saúde	27,80	30,88	38,20	36,87	28,54	34,43	6,63	24%
Educação	40,27	32,12	32,74	27,54	23,30	22,70	-17,57	-44%
Defesa	20,18	17,08	16,50	15,05	14,32	13,06	-7,12	-35%
Transporte	17,79	14,62	14,00	11,64	10,96	9,30	-8,49	-48%
Administração	7,71	8,02	10,23	8,52	7,11	6,88	-0,83	-11%
Ciência e Tecnologia	8,03	5,64	5,57	4,95	3,83	3,40	-4,63	-58%
Segurança Pública	3,69	4,07	4,58	4,42	3,64	3,51	-0,18	-5%
Assistência Social	6,39	5,44	4,25	4,83	3,04	2,93	-3,46	-54%
Demais	56,35	35,96	36,31	37,16	35,70	37,31	-19,04	-34%
TOTAL	188,20	153,84	162,37	150,97	130,43	133,51	-54,69	-29%

Fonte: STN. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

Em 2022, com a previsão de execução de R\$ 142,9 bilhões de gastos discricionários previstos no DPOF, as categorias acima mencionadas devem seguir sendo penalizadas, pois este patamar, apesar de ligeiramente maior que 2020 e 2021, ainda é R\$ 45,2 bilhões menor que 2016 em termos reais, evidenciando o enorme prejuízo para a continuidade de políticas públicas fundamentais. Como visto acima, as categorias de Ciência e Tecnologia, Educação e Assistência Social tem sofrido grandes restrições orçamentárias, o que inviabiliza diversos programas. Além disso, os investimentos públicos também tem sido alvo de sucessivas reduções.

O PLOA de 2023 é ainda pior, contando com uma previsão de R\$ 132,2 bilhões de despesas discricionárias, ou seja, 7,5% a menos que o estimado em 2022 e 30% a menos que a execução em termos reais de 2016, antes a instituição do Teto de Gastos.

2. Impacto do Teto de Gastos nos mínimos constitucionais

A regra do Teto de Gastos alterou os mínimos constitucionais destinados à saúde, em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), e à educação, em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Antes do novo regime fiscal, a Constituição Federal (CF) determinava a aplicação mínima da União de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) na saúde (art. 198, CF) e de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) na educação (art. 212, CF). Com o Teto de Gastos, a base passou a ser o ano de 2017, corrigido anualmente pela inflação, isto é, foi promovida a desvinculação dos gastos nessas áreas da receita da

União em relação à arrecadação, portanto deixando de acompanhar o crescimento econômico e populacional (Rossi e Dweck, 2016).

Com o novo piso da saúde e educação, argumentou-se à época que essas áreas sociais estariam protegidas dos prováveis cortes promovidos em decorrência da restrição fiscal imposta pelo Teto de Gastos, tendo em vista a preservação do patamar de 2017 com atualização monetária. Esse argumento já seria fraco por si só, tendo em vista o subfinanciamento histórico do SUS e o desafio também histórico da universalização do ensino de qualidade no país. Mas além disso, o novo piso na saúde e na educação foi responsável por enormes perdas de recursos nas duas áreas, seja como consequência direta da instituição do Teto de Gastos, como é o caso da saúde, seja pela ampliação do espaço para cortes orçamentários, como é o caso da educação.

Na área da saúde, como argumentam os autores na nota do GESP (2022) , além de gastarmos pouco em comparação com outros países, o novo piso da saúde instituído pelo Teto de Gastos retirou quase R\$ 37 bilhões do SUS entre 2018 e 2022, conforme tabela abaixo. Apenas em 2023 a estimativa é de que a perda seja ampliada em mais R\$ 22,7 bilhões, somando quase R\$ 60 bilhões desde a vigência do Teto de Gastos, rebaixando as despesas com ASPS de 15,8% em 2017 para 13% da RCL em 2023.

Tabela 2 – Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS): estimativa das perdas do orçamento federal em função da EC 95 - 2018-2022 (em R\$ bilhões)

Ano	Despesa ASPS sem MPs de créditos extraordinários para COVID-19 (A)	EC 86 - 15% da RCL (B)	Perdas com a EC 95 (B-A)
2018	116,82	120,80	3,98
2019	122,27	135,85	13,58
2020	118,81	97,79	-21,02
2021	131,71	159,38	27,66
2022	146,67	159,38	12,72
2023	149,92	172,64	22,73
Total	786,20	845,85	59,65

Fonte: Funcia et al. (2022).

Some-se a isso o fato de que a ampliação recente de emendas parlamentares teve impacto direto na área da saúde, sendo incluído no cômputo do mínimo constitucional também as emendas de relator, o chamado “orçamento Secreto”. Em 2014, o conjunto

de recursos direcionados pelo Congresso Nacional era de 3% do total de ASPS. Já em 2022, o valor estimado chega a 11%, o que representa quase R\$ 17 bilhões.

Para 2023, os autores do estudo ressaltam que em 2023, com o conjunto de emendas impositivas (individuais e de bancada) de R\$ 9,6 bilhões somados a quase metade dos R\$ 19,4 bilhões de emendas de relator, todas incluídas no novo mínimo constitucional para ASPS, o Ministério da Saúde deve ter o controle efetivo de apenas 11,3% da RCL.

Sobre as emendas parlamentares, é importante lembrar que são recursos direcionados a entes subnacionais não raro desarticulados de diretrizes programáticas do Ministério da Saúde. No caso das emendas de relator, por exemplo, os recursos respondem a acordos políticos e são distribuídos sem equidade entre parlamentares, sem respeito a qualquer critério socioeconômico e sem transparência e com riscos de fortes desvios conforme relatado por Breno Pires⁵.

Tabela 3 – Emendas parlamentares no orçamento federal ASPS de 2014-2022 (em R\$ bilhões)

Ano	Orçamento ASPS (A)	Emendas impositivas e de comissão (B)	Emendas de relator (C)	Total Emendas (D = B + C)	E = D/A (%)
2014	91,9	2,9	-	2,9	3%
2015	100,1	1,6	-	1,6	2%
2016	106,2	3,8	-	3,8	4%
2017	114,7	5	-	5	4%
2018	116,8	5,5	-	5,5	5%
2019	122,6	6,7	-	6,7	5%
2020	161,5	8,8	3,4	12,3	8%
2021	179,1	8,1	7,6	15,7	9%
2022	150,6	8,7	8,1	16,9	11%

Fonte: Funcia et al. (2022).

No caso da educação, desde os governos Lula, quando foi extinta a aplicação da DRU para a área de Educação e principalmente no governo Dilma, gastou-se acima do mínimo constitucional de 18% da RLI, como se pode observar na tabela abaixo. Com a nova regra fiscal, houve um achatamento entre a diferença da execução orçamentária e

⁵ <https://piaui.folha.uol.com.br/orcamento-secreto-banca-fraudes-no-sus/>

o mínimo constitucional, evidenciando que o governo promoveu tantos cortes na área da educação que o gasto da União já é menor que o antigo mínimo constitucional.

Em 2016, a União executou 25,77% da RLI em despesas de MDE. Em 2021 o governo não teria cumprido o mínimo disposto no art. 212 da CF, tendo executado 17,9% da RLI. Entre janeiro e julho de 2022, a execução é equivalente a 14,17% da RLI, muito embora tenha atingido 69,1% no ano do novo piso mínimo constitucional da educação.

Tabela 4 – Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): execução de 2008 a 2022 (em R\$ bilhões)

Ano	RLI	Limite Mínimo	Execução	% da RLI	18% RLI
2008	101,3	18,2	19,2	18,95%	18,23
2009	116,8	21	24,4	20,89%	21,02
2010	159,5	28,7	30,9	19,37%	28,71
2011	205,5	37	39,8	19,37%	36,99
2012	218,8	39,4	56	25,59%	39,38
2013	239,1	43	53,9	22,54%	43,04
2014	245,5	44,2	56,8	23,14%	44,19
2015	258,6	46,5	59,4	22,97%	46,55
2016	258,8	46,6	66,7	25,77%	46,58
2017	272,1	49	63,2	23,23%	48,98
2018	299,2	50,5	64,4	21,52%	53,86
2019	322,2	52,7	63	19,55%	58,00
2020	304,5	54,4	69,3	22,76%	54,81
2021	426,7	57	76,3	17,88%	76,81
2022*	305,94	62,77	43,36	14,17%	55,07

Fonte: STN. Elaboração própria. *Em 2022 os valores se referem à execução de janeiro a julho. Valores nominais.

Esses números evidenciam que o Teto de Gastos teve dois efeitos diretos no financiamento da saúde e da educação: a) impor uma restrição fiscal tão severa que induzisse os cortes nas áreas sociais não protegidas constitucional ou legalmente; b) instituir um novo piso declinante que permitisse a redução de gastos sociais.

3. PLOA 2023: aprofundamento de uma política sistemática de cortes em áreas desprotegidas

Além da redução da obrigatoriedade nos gastos com saúde e educação, a nova regra fiscal, ao constranger o espaço orçamentário, deu sustentação constitucional e narrativa a uma política sistemática de cortes em áreas que não tinham proteção normativa. Isto é, as políticas públicas e os gastos que não tinham previsão legal foram sendo reduzidos ao longo dos anos. Não obstante o discurso oficial de que uma regra fiscal mais rígida imporá uma alocação de recursos mais eficiente, de modo a evitar “desperdícios”, o que se observou foi a fragilização de áreas, políticas e modalidades de gasto menos protegidas legalmente.

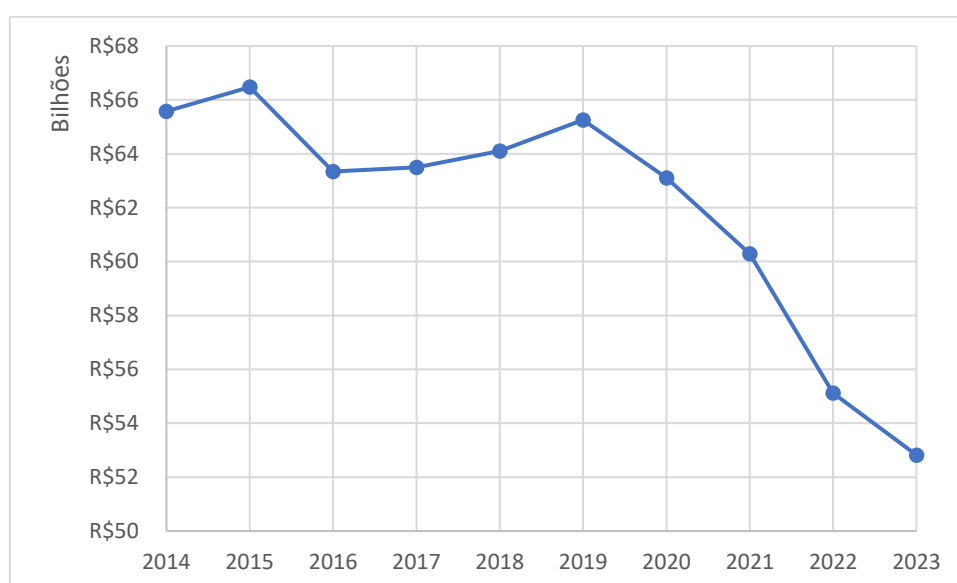
Nesta seção analisaremos áreas específicas que foram alvo preferencial do governo no desmonte das políticas. Por meio de séries históricas recentes observaremos o movimento na destinação e na execução de recursos federais, evidenciando ações sistemáticas de desfinanciamento de algumas áreas. São elas: ensino superior, pesquisa, cultura, meio ambiente e políticas para mulheres. Ademais, veremos o efeito da regra nos investimentos públicos, variável de ajuste no arcabouço fiscal vigente.

3.1 Universidades Federais

O ensino superior tem sofrido fortes cortes orçamentários nos últimos anos. No agregado das 69 universidades federais, houve uma perda de R\$ 13,6 bilhões na destinação de recursos em termos reais com relação ao pico da série histórica de 2014 a 2023. Isso significa que as instituições dispunham de R\$ 66,4 bilhões em 2015, mas a previsão para 2023 é de apenas R\$ 52,8 bilhões. É um corte de pouco mais de 20%, que tem trazido prejuízo para o funcionamento das instituições de ensino superior, como frequentemente denunciado na imprensa.

A política de cortes foi agravada desde 2019, como revela o gráfico abaixo. O orçamento agregado das 69 universidades federais foi sendo reduzido ano a ano, fato diretamente relacionado à regra do Teto de Gastos e às escolhas políticas do governo na priorização de recursos.

Gráfico 3 – Valor total destinado às universidades federais (em R\$ bilhões)



Fonte: SIOF. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

A situação se agrava quando analisamos os grupos de natureza de despesa que são passíveis de cortes. Isso porque a perda de R\$ 13,6 bilhões mencionada ainda é sustentada pelo pagamento de despesas obrigatórias pelo governo, como é o caso dos gastos com pessoal e encargos, que não pode ser reduzido.

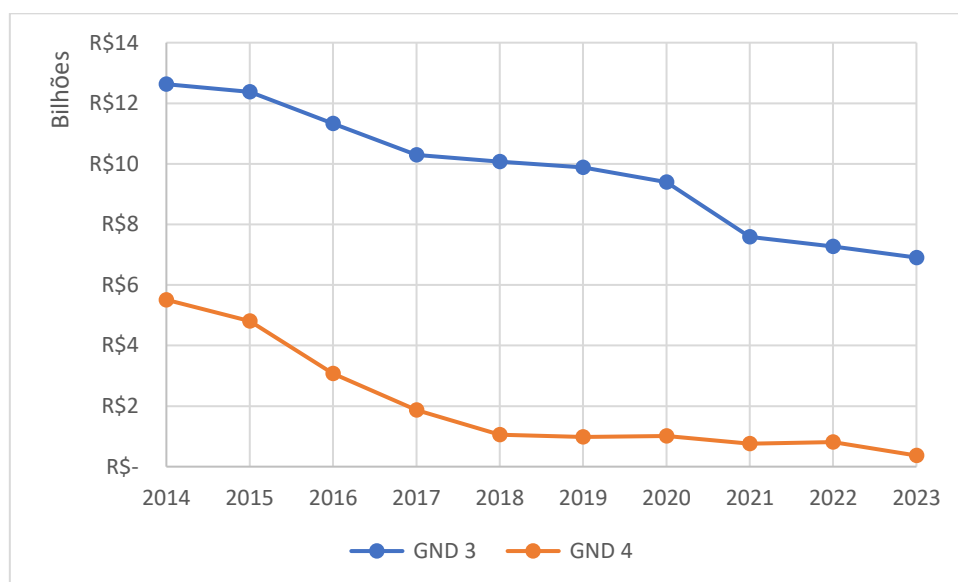
Ao avaliar, portanto, as despesas correntes (GND 3) e os investimentos (GND 4), temos a real dimensão da gravidade do desmonte promovido. As despesas correntes das 69 universidades federais previstas para 2023 é praticamente a 50% do valor em termos reais de 2014, ou seja, o governo federal disponibiliza 9 anos depois metade dos recursos para custear as instituições de ensino superior no país. Para 2023 teremos a mínima histórica de R\$ 6,9 bilhões, valor que foi de R\$ 12,6 bilhões em 2014.

Quanto aos investimentos públicos nas universidades federais a situação é ainda mais grave. Para 2023, o volume de recursos destinados aos investimentos corresponde a 7% do montante disponibilizado em 2014, isto é, um corte de 93%. Em números, o valor para o próximo ano é estimado em R\$ 367,2 milhões, em face dos R\$ 5,5 bilhões de 2014.

Outro dado que chama atenção é o recorte regional dos investimentos. Das dez universidades que terão acesso a menos recursos a investimentos, seis estão situadas na região Nordeste, duas no Centro-Oeste, uma no Norte e uma no Sudeste. Por outro lado, das dez universidades federais com maior volume de investimentos previsto, três são no Sul, três no Sudeste, duas no Nordeste e uma no Distrito Federal.

Em resumo, das dez universidades com menor investimento público, 70% estão no Norte/Nordeste do país. Em contrapartida, das dez universidades com maior acesso a recursos para investimentos, apenas 20% estão nas mesmas regiões.

Gráfico 4 – Despesas correntes e de investimentos nas universidades federais (em R\$ bilhões)



Fonte: SIOF. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

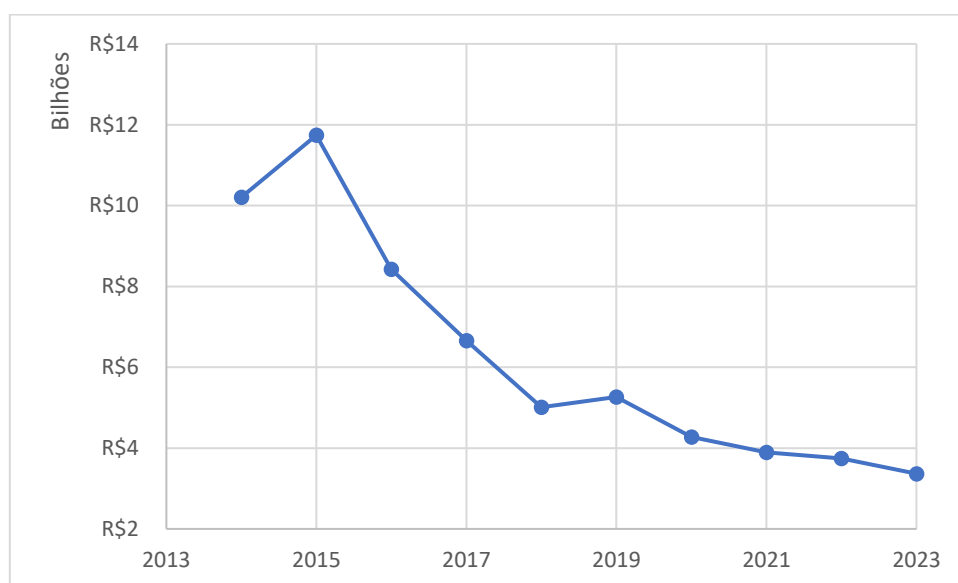
3.2 Pesquisa

A área de pesquisa também tem sido sucateada nos últimos anos e não há previsão de melhorias. Os recursos destinados à CAPES e ao CNPQ em 2023 devem atingir novos mínimos históricos, como mostram os gráficos abaixo.

O orçamento da CAPES para 2023 corresponde a 29% do volume de recursos previsto em 2015, no pico da série histórica de 2014 a 2023. Isto é, em 2015 a CAPES tinha disponibilidade de R\$ 11,7 bilhões em termos reais, mas em 2023 deve contar com apenas R\$ 3,3 bilhões, ou menos de um terço do montante de oito anos atrás.

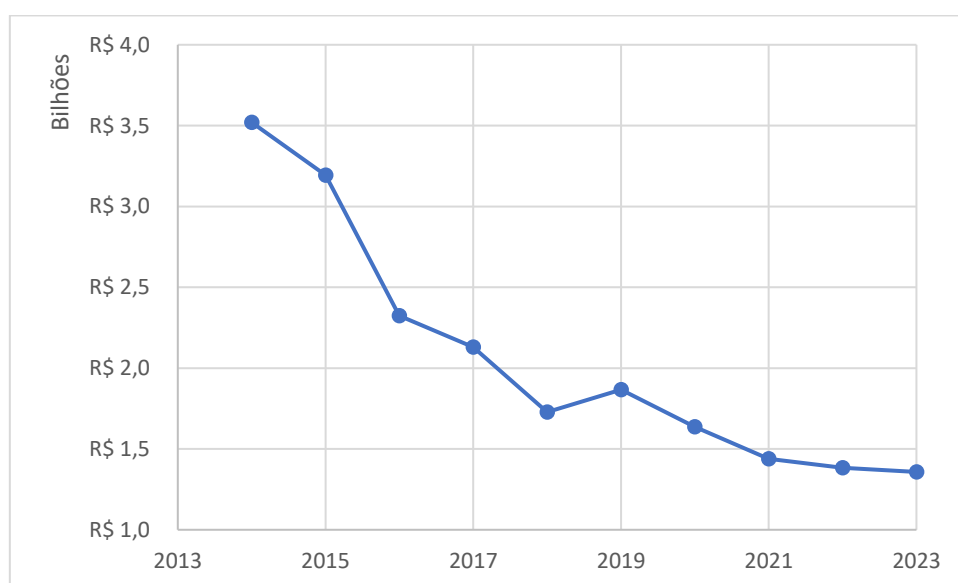
O mesmo movimento ocorre no CNPQ. Para 2023, o orçamento previsto corresponde a 39% do volume previsto para 2014, sendo reduzido de R\$ 3,5 bilhões em termos reais para R\$ 1,3 bilhão. Ou seja, o corte previsto para o próximo ano em relação ao orçamento de nove anos atrás é de 61%.

Gráfico 5 – Orçamento da CAPES (em R\$ bilhões)



Fonte: SIOP. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

Gráfico 6 – Orçamento do CNPQ (em R\$ bilhões)



Fonte: SIOP. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

O reflexo é sentido pelos pesquisadores. Segundo a ADUFRJ⁶, as bolsas de pesquisa estão sem reajuste há nove anos, tendo atingido o menor valor real em três décadas. Em 1995, uma bolsa de doutorado equivalia a dez salários mínimos ou doze cestas básicas. Já em 2022, a mesma bolsa vale 1,8 salários mínimos ou três cestas básicas. A SBPC⁷ destaca que a perda de 76% no poder de compra desde 2013 tem agravado a fuga de cérebros e desestimulado o ingresso na academia.

Outro fator que chama atenção na área de pesquisa é a mudança recente no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado para custear as despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico. Em 2021, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 177, que vedava a alocação orçamentária de recursos provenientes de fontes vinculadas ao FNDCT na reserva de contingência. Buscou-se blindar o fundo de bloqueios orçamentários e garantir a execução dos recursos.

Contudo, por meio da Medida Provisória nº 1.136, de 2022, o governo federal limitou para 2023 a aplicação de 58% das fontes vinculadas ao FNDCT. Com isso, apenas foram alocados R\$ 2,9 bilhões em ações de financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico, enquanto R\$ 4,2 bilhões ficaram na reserva de contingência, valor que antes de referida Medida Provisória seria integralmente destinado à pesquisa.

3.3 Cultura

A cultura é uma área que, além de sofrer com o desfinanciamento, foi colocada em segundo (quicá terceiro) plano pelo governo. De 2014 a 2018, as políticas públicas eram realizadas pelo Ministério da Cultura. Com a extinção deste em 2019, houve a transferência dos programas para o Ministério da Cidadania. Do ano seguinte em diante coube ao Ministério do Turismo a execução das políticas do setor cultural.

Não só a ausência de estabilidade na gestão das políticas de cultura revela o descaso do governo com a área, mas também a reorganização dos programas e ações orçamentárias e o corte progressivo de recursos. Ações orçamentárias como

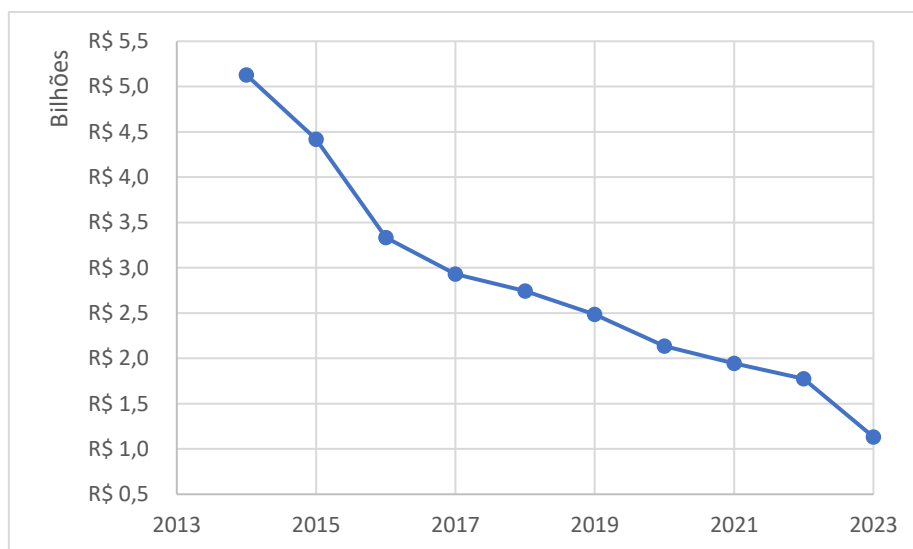
⁶ https://www.adufrj.org.br/index.php/pt-br/noticias/?option=com_content&view=article&id=4253

⁷ <http://jcnoticias.jornaldaciencia.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Of.-SBPC-138-ao-MCTI-Mo%C3%A7%C3%A3o-Valoriza%C3%A7%C3%A3o-do-Pesquisador.pdf>

“Preservação Cultural dos Povos Indígenas” deixaram de existir. No lugar, temos ações com termos genéricos, que dificultam o acompanhamento da sociedade civil das políticas desenvolvidas pelo governo federal.

No que diz respeito aos recursos, a função Cultura também foi alvo constante de cortes orçamentários desde 2015, mas especialmente desde 2016, quando há um aprofundamento do dismantelamento do setor. Para 2023, temos o mínimo histórico para a Cultura na série histórica de 2014 a 2023, com R\$ 1,1 bilhão, em face dos R\$ 5,1 bilhões em termos reais de 2014. Ou seja, em 2023 a função Cultura prevê 22% dos recursos autorizados em 2014, um corte de 78%.

Gráfico 7 – Orçamento da função Cultura (em R\$ bilhões)



Fonte: SIOP. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

É importante lembrar que o Congresso aprovou em 2022 a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022), que previa um aporte de R\$ 3 bilhões anuais por cinco anos a partir de 2023. No entanto, por meio da Medida Provisória nº 1.135, de 2022, o governo federal adiou para 2024 o início a vigência da política. Ademais, a mesma Medida Provisória deixou de assegurar as indenizações de até R\$ 2,5 bilhões previstas na Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, que trata das ações emergenciais e temporárias para o setor de eventos em decorrência da pandemia da COVID-19. Por fim, o apoio financeiro a estados e municípios previstos na Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, de até R\$ 3,8 bilhões também deixou de ser obrigatório por força da referida Medida Provisória.

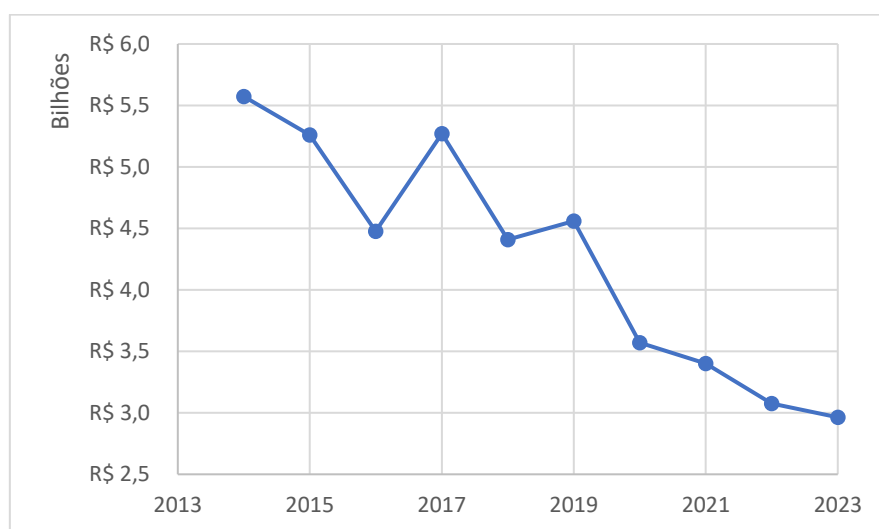
Em resumo, apenas com a Medida Provisória nº 1.135/22, o governo retirou R\$ 9,3 bilhões de leis de auxílio à Cultura em 2023. No lugar, foi estimado no orçamento de 2023

um montante de R\$ 300 milhões para a Lei Aldir Blanc e R\$ 300 milhões de repasse a estados e municípios. Não bastasse essa redução de R\$ 8,7 bilhões, as Consultorias do Congresso Nacional⁸ alertam que os R\$ 600 milhões previstos dependem da destinação de emendas de relator geral, que integram o Orçamento Secreto. Em face dessa constatação, questiona-se: com base em que critérios esses recursos, já reduzidos em 93%, serão distribuídos?

3.4 Meio Ambiente

A área de meio ambiente também foi esvaziada pelo governo federal. Em 2023, o Ministério do Meio Ambiente deve operar com praticamente metade dos recursos previstos em 2014 em termos reais. De um orçamento que já foi de R\$ 5,5 bilhões em termos reais em 2014, 2023 deve contar com apenas R\$ 2,9 bilhões.

Gráfico 8 – Orçamento do Ministério do Meio Ambiente (em R\$ bilhões)



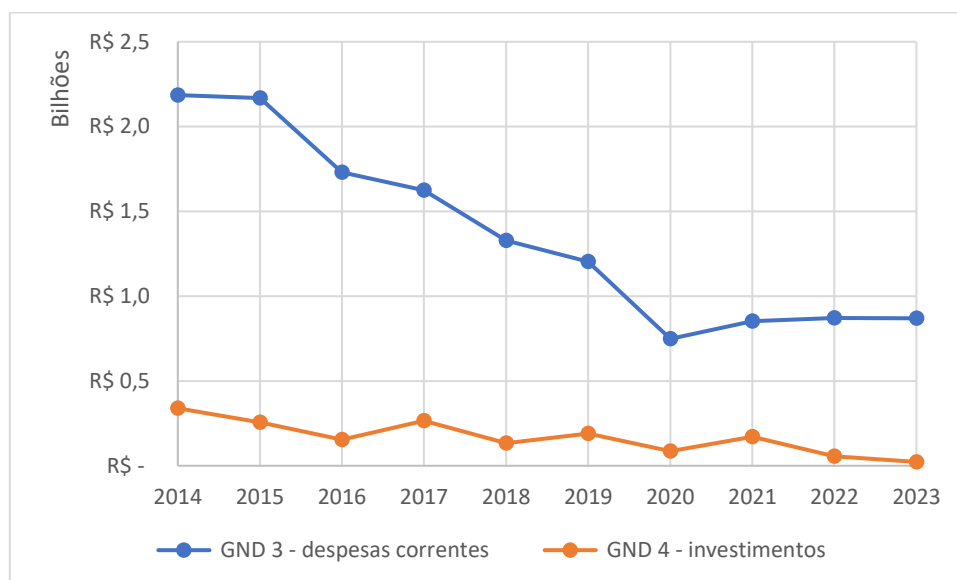
Fonte: SIOP. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

Quando analisamos pelos grupos de natureza de despesas que são passíveis de cortes pelo governo, vemos uma realidade ainda pior. Nas despesas correntes, o orçamento de 2023 será composto por apenas 40% dos recursos que dispunha em 2014 em termos reais, isto é, um corte de 60% do custeio em nove anos. Nos investimentos a situação é ainda mais grave, com o Ministério dispondo de apenas R\$ 22,7 milhões, em

⁸https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/notas_tecnicas/INFPLOA2023.pdf

face dos R\$ 338,7 milhões que contou em 2014, o que representa um corte de disponibilidade de recursos de 93%.

Gráfico 9 – Despesas correntes e de investimentos no Ministério do Meio Ambiente (em R\$ bilhões)



Fonte: SIOP. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

Não por acaso as denúncias sobre o descaso do governo federal com o meio ambiente se avolumam. Dados do sistema DETER (Detecção de Desmatamento em Tempo Real) e do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais)⁹ mostram que o desmatamento na Amazônia, por exemplo, tem atingido recordes históricos. Também são constantes as denúncias de extração ilegal de madeira e de exploração de terras indígenas.

Por óbvio, o enfraquecimento e o desfinanciamento dos órgãos que compõem a área ambiental, como é o caso do IBAMA e do ICMBio por exemplo, favorecem o desastre na gestão pública do meio ambiente a que assistimos.

3.5 Política de enfrentamento à violência contra as mulheres

Assim como a Cultura, a política de enfrentamento à violência contra a mulher foi alvo de diversas modificações ao longo dos últimos anos. A vinculação do programa já se deu à Secretaria de Política para Mulheres, Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial,

⁹ <http://terrabilis.dpi.inpe.br/>

da Juventude e dos Direitos Humanos, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Presidência da República e ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Tabela 5- Vinculação orçamentária da política de enfrentamento à violência contra mulheres

Ano	Vinculação
2014	Secretaria de Políticas para as Mulheres
2015	Secretaria de Políticas para as Mulheres
2016	Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos
2016	Secretaria de Políticas para as Mulheres
2017	Ministério da Justiça e Segurança Pública
2018	Presidência da República
2019 - presente	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

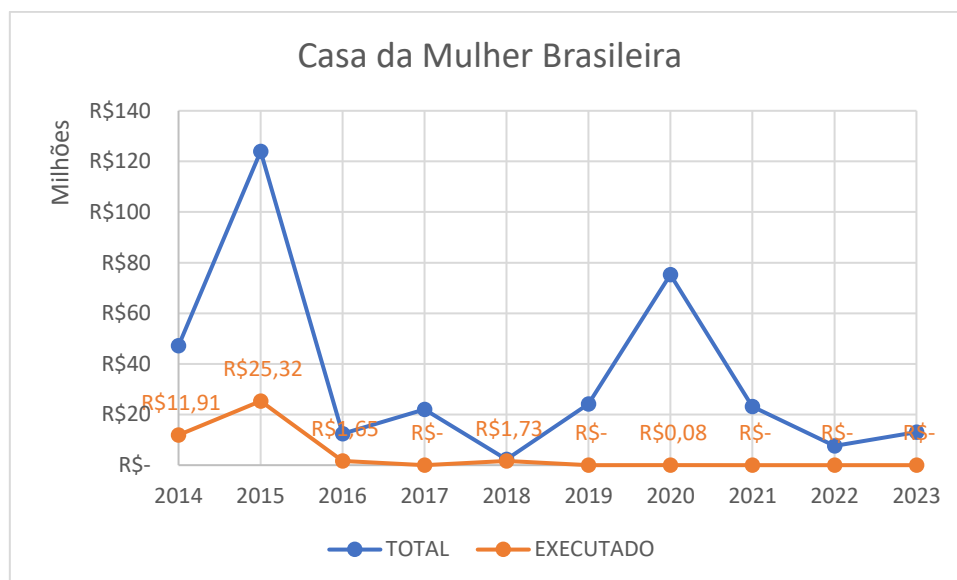
Fonte: SIOP. Elaboração própria.

Até 2020, o programa contava com quatro principais ações orçamentárias, quais sejam: Construção da Casa da Mulher Brasileira, Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 e Políticas de Igualdade e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Posteriormente, o programa “Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos” passou a englobar a política de enfrentamento à violência contra a mulher e ações e/ou planos orçamentários específicos deixaram de existir.

A política da Casa da Mulher Brasileira tem como objetivo oferecer acolhimento, acompanhamento e orientação “psicossocial, jurídica, avaliação de riscos e proteção da vida, prevenção de violações de direitos e agravos à saúde e promoção da cidadania e autonomia econômica” de mulheres em situação de violência.

Ocorre que ao longo dos últimos anos, a política passou a enfrentar dois problemas: 1) baixíssimo percentual de execução; 2) dependência de emendas parlamentares. No que se refere ao primeiro ponto, constatamos que, mesmo nos anos em que são destinados recursos, o percentual de execução é muito aquém do desejado, sendo zero nos últimos anos, conforme vemos no gráfico abaixo.

Gráfico 10 – Orçamento da Casa da Mulher Brasileira (em R\$ milhões)



Fonte: SIOP. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

Além disso, o que se observa desde 2019 é uma dependência da política das emendas parlamentares. Nos anos de 2019, 2020 e 2021, a destinação de recursos se deu majoritariamente por meio de emendas, percentual que chegou a 95% em 2021. Não obstante essa destinação, contudo, não houve execução de recursos. Em 2022, o percentual de dependência de emendas parlamentares caiu para 15%, mas tampouco houve execução orçamentária até setembro de 2022. Para 2023, o Poder Executivo enviou R\$ 13 milhões, valor que corresponde a 10% do volume de recursos destinado em 2015.

Tabela 6 – Dependência da política da Casa da Mulher Brasileira de emendas parlamentares (em R\$ milhões)

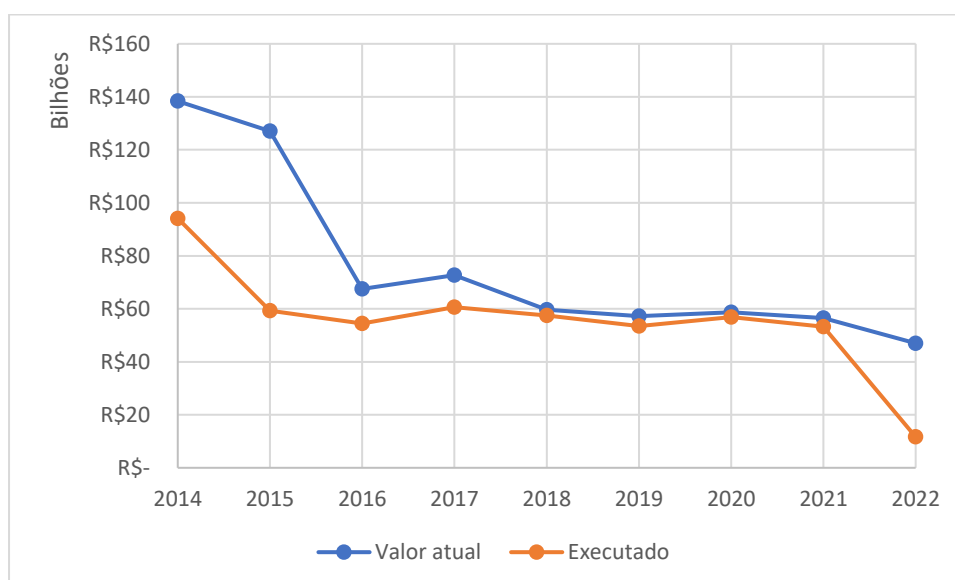
ANO	Despesas discricionárias	Emendas Individuais	Emendas de Bancada	Emendas de Comissão	Emendas de relator	% emendas
2014	47,22	-	-	-	-	0%
2015	123,51	0,47	-	-	-	0%
2016	12,35	-	-	-	-	0%
2017	21,78	0,27	-	-	-	1%
2018	2,28	-	-	-	-	0%
2019	9,72	1,89	12,57	-	-	60%
2020	21,89	7,73	15,90	12,65	17,13	71%
2021	1,19	5,58	16,36	-	-	95%
2022	6,44	1,15	-	-	-	15%

Fonte: SIOP. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

3.6 Investimentos Públicos

Os investimentos públicos são um grupo de natureza de despesa que tem sofrido sucessivos cortes ao longo dos últimos anos. A execução caiu 43% de 2014 para 2021, saindo de um patamar de R\$ 94,1 bilhões em termos reais para R\$ 53,2 bilhões em 2021. Até setembro de 2022 a execução é de apenas R\$ 11,7 bilhões.

Gráfico 11 – Orçamento de investimentos públicos - GND 4 (em R\$ bilhões)



Fonte: SIOP. Elaboração própria. *Em 2022 a execução é até 21/09/2022. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

Para 2023, o PLOA prevê um valor de R\$ 22,4 bilhões para investimentos públicos, um corte de 50,4% em relação ao orçamento de 2022, que já era o mínimo da série histórica. Comparando a estimativa de 2023 com a execução de 2014, por exemplo, estamos falando de uma redução de 76% em termos reais.

Também chama atenção o crescimento de emendas parlamentares na execução dos investimentos públicos no país. Em 2014, o percentual de emendas em relação ao total de investimentos era de 10%. Já em 2020 e 2021, esse valor saltou para 42% e 39%, respectivamente. Esse aumento substancial é um reflexo das emendas de relator, que compõem o Orçamento Secreto. Ou seja, parlamentares alinhados ao governo tiveram grande volume de recursos para direcionar para obras locais, em projetos desarticulados de programas federais, sem critérios técnicos ou socioeconômicos definidos.

Tabela 7 – Crescimento de emendas parlamentares nos investimentos públicos – despesas executadas de GND-4 (em R\$ bilhões)

Ano	Obrigatórias	Discricionárias	Decorrentes de emendas	TOTAL	Razão emendas / total (%)
2014	1,74	83,07	9,32	94,13	10%
2015	1,34	53,39	4,60	59,34	8%
2016	0,95	45,48	7,97	54,40	15%
2017	0,87	49,36	10,32	60,56	17%
2018	2,10	45,82	9,61	57,52	17%
2019	2,58	41,76	9,09	53,43	17%
2020	4,06	29,11	23,73	56,91	42%
2021	3,42	29,00	20,77	53,19	39%
2022	2,28	6,96	2,59	11,82	22%

Fonte: SIOP. Elaboração própria. *Em 2022 a execução é até 25/09/2022. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2022.

4. Considerações finais ●●●

A política de austeridade imposta pelo Teto de Gastos trouxe enormes prejuízos para as áreas sociais no Brasil. Muito embora o discurso oficial advogasse pela racionalização do gasto público, em que a restrição fiscal imporia uma espécie de eficiência alocativa, o que se observou na prática foram sucessivos cortes em gastos que

não tinham proteção legal ou constitucional. Mesmo aqueles que ainda contavam com alguma proteção, como é o caso da saúde e da educação, também foram alvo de perdas relevantes diante das alterações constitucionais da EC 95.

Conforme previsto, observamos que as despesas de natureza discricionária têm sido sucessivamente comprimidas, afetando programas em diversas áreas. Nesta nota destacamos os cortes sobre o ensino superior, a pesquisa, a cultura, o meio ambiente, a política de enfrentamento à violência contra mulher e os investimentos públicos. Por fim, destacamos o crescimento substancial de emendas parlamentares na definição de alguns gastos, como discutido na saúde, na Casa da Mulher Brasileira e nos investimentos públicos.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para garantir ações emergenciais direcionadas ao setor cultural; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para não contabilizar na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias; e altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para atribuir outras fontes de recursos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp195.htm Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 177, de 12 de janeiro de 2021. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a limitação de empenho e movimentação financeira das despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, e a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, para modificar a natureza e as fontes de receitas do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), e incluir programas

desenvolvidos por organizações sociais entre as instituições que podem acessar os recursos do FNDCT. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp177.htm. Acesso em 13 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022. Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14399.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.148, de 03 de maio de 2021. Dispõe sobre ações emergenciais e temporárias destinadas ao setor de eventos para compensar os efeitos decorrentes das medidas de combate à pandemia da Covid-19; institui o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e o Programa de Garantia aos Setores Críticos (PGSC); e altera as Leis nos 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14148.htm. Acesso em 12 set. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.135, de 26 de agosto de 2022. Altera a Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022, a Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022, e a Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, para dispor sobre o apoio financeiro ao setor cultural e ao setor de eventos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1135.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.136, de 29 de agosto de 2022. Altera a Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1136.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.216, de 30 de julho de 2022. Altera o Decreto nº 10.961, de 11 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo Federal para o exercício de 2022. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:44856. Acesso em 30 set. 2022.

FUNCIA et al. Nova Política de Financiamento do SUS. 2022. Nota de Política Econômica. Disponível em:

[https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/gespnota2022_ABRES%20\(2\).pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/GESP/gespnota2022_ABRES%20(2).pdf).
Acesso em: 20 set. 2022.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Painel do Teto de Gastos. Disponível em:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>.
Acesso em: 18 set. 2022.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de julho de 2022. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:44552.
Acesso em: 18 set. 2022.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de dezembro de 2021. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:42575.
Acesso em: 18 set. 2022.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. Cadernos de Saúde Pública [online]. 2016, v. 32, n. 12. Disponível em:
<https://doi.org/10.1590/0102-311X00194316>. Acesso em 11 set. 2022.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A.L. (orgs.). Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ROSSI, P. et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. Educação & Sociedade [online]. 2019, v. 40. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223456>. Acesso em: 11 set. 2022.