inesc

NOTA TÉCNICA

O Financiamento da Educação e as Regras Fiscais

Outubro de 2026

EQUIPE DO INESC

Conselho Diretor
Romi Bencke
Luiz Gonzaga
Elisabetta Recine
Aline Maia
Wânia Santana

Conselho Fiscal
Lucas Alencar
Iliana Canoff
Ronaldo Garcia
Sérgio Haddad (*suplente*)

Colegiado de Gestão
Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal
Ana Paula Felipe

Assistente da Direção
Thayza Benetti

Assessoria Política
Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves
Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Lara Montenegro
Renaud Bruno Evina
Rárisson Sampaio
Teresa Ruas
Thallita de Oliveira

Educador Social
Markão Aborígine

Equipe de Comunicação
Ciléia Pontes
Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Ferrari Puzzi

Assessoria Técnica
Adriana Pereira
Marcela Coelho M. Esteves
Morgana Brenda

Assessoria Técnica de Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem – PMAA
Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade
Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro
Adalberto Vieira dos Santos
Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos
Eduarda R. Aguiar Figueiredo
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais
Roni Ferreira Chagas

Estagiária
Eloiza Souza

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation
ClimateWorks/CLUA – The Climate and Land Use Alliance
ETF – Energy Transition Fund
Fastenaktion
Fundação Heinrich Böll
Fundação Ford
Fundar
Fundo Malala
Global Fund for Women
ICS – Instituto Clima e Sociedade
KNH – Kindernothilfe
OSF – Open Society Foundations
PPM – Pão para o Mundo
Rainforest Foundation Norway
TILT Collective – Windward Fund
União Européia
Porticus

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política
Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin
Colegiado de Gestão do Inesc

Coordenação técnica
Cleo Manhas

Redação
Caio Villela
Cleo Manhas

Revisão técnica
Cleo Manhas

Revisão ortográfica
Fernanda Gomes

Diagramação e projeto gráfico
Paulo Amaro

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos
Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura –
Edifício Márcia. CEP: 70.307-900 - Brasília/DF
Telefone: + 55 61 3212-0200
E-mail: inesc@inesc.org.br
Página Eletrônica: www.inesc.org.br

É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que citada a fonte.

Sumário

1. Introdução 5

2. Panorama do financiamento da educação no período 2021-2025, recursos da União 8

3. Panorama do financiamento da educação nas unidades da Federação (UF) no quinquênio 2021-2025..... 14

3.1 Visão geral do financiamento da educação 14

3.2 Contingenciamento de gastos na Educação 22

4. Gastos orçamentários com educação por matrícula da rede pública Estadual e Municipal 27

5. Qual a distância deste momento para um cenário mais favorável? ... 35

6. Considerações Finais 41

1. Introdução

O arcabouço fiscal de um país consiste em instituições que, por meio de regras, leis ou práticas comuns, orientam a política fiscal, que significa decisões do Estado sobre receitas, despesas e dívida pública. Em 2026, o arcabouço no Brasil é formado por regras previstas na legislação do país que visam direcionar a gestão fiscal.

Regras fiscais são geralmente entendidas como restrições permanentes à política fiscal, frequentemente formuladas como limites numéricos aos agregados orçamentários (Lledó *et al.*, 2017). Seu uso cresceu significativamente no final dos anos 1990 entre países desenvolvidos. Logo depois, no começo dos anos 2000, o Brasil, por meio da regulamentação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), juntou-se às primeiras nações emergentes a estabelecer regras fiscais, o que Kumar *et al*. (2009) chama de a segunda onda de difusão dessas regras.

Desde então, já foram aplicadas mais de uma dezena delas, muitas com efeitos sobrepostos e outras nem sequer regulamentadas. Desde 2017, convive-se com três regras que, em conjunto, determinam o arcabouço fiscal: Regra de Ouro, Meta de Resultado Primário e Teto de Gastos (em suas versões rígida e flexível).

A regra de ouro proíbe operações de crédito (leia-se: novas dívidas) que excedam as despesas de capital (em sua maior parte: investimentos). Em essência, essa regra condena os gastos correntes ao volume idêntico às receitas correntes e restringe o endividamento apenas ao volume equivalente ao investimento.

A meta de resultado primário define que o governo deve alcançar um resultado calculado pela diferença entre as despesas totais e as receitas, excluindo os juros da dívida. Caso a condução da política fiscal faça com que o resultado efetivo divirja daquele previsto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício em questão, o governo deve contingenciar despesas até que a arrecadação tributária se materialize conforme o esperado.

Por fim, diante do diagnóstico de necessidade de regras mais restritivas, a equipe econômica, coordenada por Henrique Meirelles, propôs o congelamento real das despesas primárias por vinte anos, momento da aprovação do Teto de Gastos. A restrição que poderia ser implementada como lei complementar foi elevada ao status de emenda constitucional devido à sua intenção de derrubar os pisos constitucionais de saúde e educação. Problemas operacionais simplesmente inviabilizaram o funcionamento dessa regra em sua estrutura original e ela foi substituída em 2022.

A partir de 2024, passou a vigorar um novo regime fiscal. A equipe do ministro Fernando Haddad manteve parte do diagnóstico que havia orientado a regra anterior, associada à gestão de Henrique Meirelles, mas alterou seus parâmetros. Uma das principais mudanças foi o fim do crescimento real zero das despesas: o limite de crescimento dos gastos passou a variar entre 0,6% e 2,5% ao ano, de acordo com o desempenho das receitas. Além disso, o novo teto vinculou o crescimento das despesas ao cumprimento da meta de resultado primário. Assim, a regra determina que prevaleça o limite mais restritivo. Em uma situação hipotética em que o aumento das despesas acima de 2,5% fosse necessário para o cumprimento da meta de resultado primário, por exemplo, o governo continuaria limitado pelo teto de gastos. Em contrapartida, um aspecto positivo do novo regime fiscal foi a retomada dos pisos constitucionais para as despesas com saúde e educação.

Em suma, o novo regime fiscal mantém parte do diagnóstico que orientou a equipe de Meirelles e reforça a aposta de que a restrição de recursos seria necessária para promover maior eficiência alocativa. No entanto, há uma tensão aritmética importante entre o limite de crescimento das despesas e a manutenção dos pisos constitucionais. Se a Constituição determina que uma parcela das receitas seja destinada à educação e à saúde, o crescimento dessas despesas tende a acompanhar a evolução das receitas e, em determinadas situações, pode superar o limite de 2,5% de crescimento real estabelecido para as despesas. Quando isso ocorre, para que o crescimento do gasto total permaneça dentro do limite do arcabouço, o governo precisa compensar esse aumento reduzindo ou restringindo o crescimento das demais despesas. Em outras palavras, a preservação dos pisos constitucionais estreita o espaço disponível para as demais áreas do orçamento. Não por acaso, essa tensão tem

alimentado propostas de alteração das regras fiscais, como o PLP 114/2026, que busca limitar o crescimento das despesas com saúde e educação ao limite estabelecido pelo arcabouço fiscal.

O diagnóstico de que é necessário escassear os recursos para melhorar sua alocação parte da premissa de que já há recursos necessários para financiar as políticas públicas e que o problema agora é meramente distributivo. Por isso, ao obrigar o governo a tirar de outras áreas para financiar saúde e educação, o teto de gastos pode ser justificável.

O presente relatório fará um sobrevoo dos orçamentos das unidades da Federação (UFs) para analisar as diferenças no financiamento da educação sob três arcabouços fiscais distintos. O período de 2021-2022 contou com o teto de gastos rígido e a ausência do piso constitucional de 18% da receita de impostos para a educação, enquanto o ano de 2023, marcado pela transição de governo, teve a retomada do piso constitucional e a ausência de regra fiscal restritiva.

Por fim, a análise permite avançar, ainda, para dois anos em que vigorou o teto de gastos móvel, período em que houve relaxamento da regra fiscal e retomada do piso constitucional. Avaliar-se-á o efeito dessas mudanças institucionais sobre os gastos com educação e se investigará a hipótese de que o financiamento da educação se resume a uma questão alocativa.

2. Panorama do financiamento da educação no período 2021-2025, recursos da União

A Constituição Federal, em seu artigo 211, estabelece a distribuição de responsabilidades pela política de educação entre os entes da Federação, cabendo à União organizar o sistema federal de ensino; financiar as instituições públicas federais; exercer função redistributiva e supletiva; prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios; e equalizar oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade. À União não cabe apenas a responsabilidade pelas universidades e escolas federais: cabe também apoiar financeiramente os demais entes, justamente para reduzir desigualdades.

Assim como as regras fiscais afetam os orçamentos dos entes subnacionais, a redução de recursos federais para a educação também repercute nos orçamentos de estados e municípios, como veremos na análise da função educação dos orçamentos estaduais e do Distrito Federal.

Este fato joga luz sobre a importância do novo Fundeb. A partir de 2021, o fundo, principal política pública de financiamento da educação, ganhou vigência permanente. Uma das principais mudanças do novo Fundeb para sua versão que vigorou de 2007 a 2020 diz respeito ao modelo híbrido de repasse da União, que sairá de 10% do volume aportado pelos estados até atingir o mínimo de 26% em 2026. Diz-se que esse modelo é híbrido, pois preserva a lógica de repasse por valor aportado pela UF para cada aluno (VAAF), mas também adota um aporte extra a depender da capacidade arrecadatória do estado *vis-à-vis* um gasto mínimo por aluno (VAAT)[1] e do desempenho de indicadores selecionados (VAAR). Os dados efetivos mostram uma evolução nas complementações da União via Fundeb, que saíram de 12% em 2021, para 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024 até chegar em 21% em 2025. A maior parte desses recursos (cerca de 10 pontos percentuais) é repassada via VAAF e VAAT, mas a complementação via VAAR já deve atingir 2,5% das complementações em 2026.

[1] Este repasse abriu a possibilidade de a União transferir recursos diretamente para o município mais pobre, ainda que a UF deste município não tenha recebido aporte do VAAF.

Nota-se a possibilidade de o estado (ou município), perante um boom de arrecadação, aportar mais recursos e, consequentemente, obrigar a União a ampliar suas transferências via Fundeb. Caso esse cenário se materialize, o crescimento das despesas com educação pode superar indiscriminadamente o limite do teto de gastos móvel, criando uma disputa orçamentária voraz e inesperada. O quão provável é tal cenário depende da trajetória de despesas com educação da União e de seus entes subnacionais.

Nesse sentido, para um panorama mais amplo, o relatório traz uma análise da função educação no orçamento federal entre 2021 e 2025. A análise por função trata-se de uma escolha metodológica, pois, embora não reúna todas as despesas relacionadas à educação, é a que mais agrega as ações finalísticas.

A escolha dos anos se deve às questões exploradas na introdução sobre as políticas fiscais restritivas. Nesse período, é possível perceber como a incidência dessas medidas afeta os recursos destinados à realização dos direitos, especialmente para parcelas da população que precisam de reparação histórica, como pessoas negras e indígenas. Mesmo em 2021, quando a pandemia estava em seu auge e exigia medidas emergenciais para evitar que crianças, adolescentes e jovens ficassem sem aulas, o gasto com a função educação ficou muito aquém das necessidades, como se pode constatar na tabela 1.

Tabela 1: Execução orçamentária da Função Educação (2021-2025)

Valores corrigidos pelo IPCA — R$ bilhões

Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	Pago + RP pago
2021	163,1	132,2	126,5	144,8
2022	162,2	138,2	132,3	149,7
2023	179,5	156,6	148,9	168,2
2024	186,6	159	151,1	173,3
2025	204,4	178,7	168,7	194

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Somam-se às pressões das políticas econômicas de restrição de gastos as escolhas dos governos em priorizar ou não determinadas políticas. Em 2022, com o retorno das aulas presenciais e a necessidade de maiores adequações das escolas para receber os estudantes, o valor autorizado foi menor que no ano anterior, embora tenha havido uma modesta elevação da execução financeira — pagos mais restos a pagar —, conforme verificado na tabela 2, que apresenta a variação percentual entre os anos.

Tabela 2: Despesas na Função Educação — crescimento ano a ano (2021-2025)

Valores corrigidos pelo IPCA — R$ bilhões

Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	Pago + RP pago
2021	—	—	—	—
2022	−0,55%	4,54%	4,58%	3,38%
2023	10,67%	13,31%	12,55%	12,36%
2024	3,96%	1,53%	1,48%	3,03%
2025	9,54%	12,39%	11,65%	11,94%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Conforme se observam nas duas tabelas (1 e 2), 2023 foi o ano de maior expansão em praticamente todas as métricas, quando não estava em vigor uma política fiscal de teto de gastos. Em seguida, aparece 2025, também com um percentual considerável de aumento de recursos, até mesmo em função da maior complementação decorrente do novo Fundeb.

Para entender melhor a distribuição entre as subfunções ligadas às etapas de ensino, percebe-se que a educação básica teve os maiores aumentos de recursos em 2022 e 2023. Em 2022, eles podem estar relacionados ao retorno das aulas no pós-pandemia e à flexibilização das regras fiscais. Em 2023, houve uma janela de oportunidade com a ausência de teto de gastos, como indica a variação percentual ano a ano.

Tabela 3: Educação Básica — variação percentual ano a ano

Valores corrigidos pelo IPCA

Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	Pago + RP pago
2021	—	—	—	—
2022	18,88%	36,91%	36,63%	31,04%
2023	18,83%	22,58%	22,79%	22,16%
2024	6,05%	1,83%	1,72%	2,61%
2025	11,78%	13,66%	13,88%	15,99%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Para a educação básica, no período analisado, as variações são positivas. No entanto, os desafios são enormes, especialmente no Fundamental II e no Ensino Médio, que ainda convivem com uma grande distorção idade-série. De acordo com o Censo IBGE e o Censo Escolar, essa distorção foi reduzida significativamente, mas continua sendo uma questão importante. Entre 2021 e 2025, no Ensino Fundamental, a distorção caiu de 15,6% para 11,3% e, no Ensino Médio, de 27,9% para 17,6%. Embora a redução seja considerável, ainda há um passivo enorme que precisa de atenção e recursos para ser superado.

Tabela 4: Educação Infantil — variação percentual ano a ano

Valores corrigidos pelo IPCA

Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	Pago + RP pago
2021	—	—	—	—
2022	−3,18%	−3,62%	−3,51%	−4,90%
2023	7,44%	8,82%	6,44%	5,33%
2024	−0,78%	−0,53%	−0,44%	2,43%
2025	9,07%	11,81%	11,00%	9,23%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

No entanto, o mesmo processo não aconteceu com a Educação Infantil (tabela 4), que, em 2022, registrou perda de recursos em comparação com o ano de 2021, já marcado por restrições. Mesmo assim, os recursos aportados em 2022 foram ainda mais restritos para uma etapa de ensino que permanece distante de atender toda a demanda. Finalizada a vigência do Plano Nacional de Educação em 2025, a meta para essa etapa não foi alcançada, sendo projetada para o novo PNE, que entrou em vigor em 2026.

Segundo o Censo IBGE/2022, até aquele momento, apenas 33,9% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creches, com enorme desigualdade regional em favor das regiões Sul e Sudeste: Norte, 16,6%; Nordeste, 28,7%; Sudeste, 41,5%; Sul, 41,0%; e Centro-Oeste, 29,0%. Já o Censo Escolar 2025 apresenta aumento no número de matrículas em creches, chegando a 41,8%, demonstrando um esforço do atual governo para ampliar o acesso a essa etapa da educação. Contudo, persistem as desigualdades regionais, e o percentual ainda está aquém da meta de 50% prevista no PNE.

Há, ainda, a Pré-Escola, de 4 a 6 anos, que avançou desde a mudança na legislação que tornou essa etapa obrigatória, embora muitas redes municipais ainda não estejam preparadas. O Censo 2022 informa que aproximadamente 13,3% das crianças dessa faixa etária ainda estão fora da escola, sendo a maior parte delas da região Norte, onde cerca de 34% permanecem fora da escola.

Tabela 5: Ensino Superior — variação percentual ano a ano

Valores corrigidos pelo IPCA

Ano	Autorizado	Liquidado	Pago	Pago + RP pago
2021	—	—	—	—
2022	−3,18%	−3,62%	−3,51%	−4,90%
2023	7,44%	8,82%	6,44%	5,33%
2024	−0,78%	−0,53%	−0,44%	2,43%
2025	9,07%	11,81%	11,00%	9,23%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

O financiamento do Ensino Superior caiu significativamente no governo anterior, que direcionou suas ofensivas preferencialmente às universidades, com negacionismo científico e ataques à pesquisa. Por isso, vemos um recuo, mesmo em 2022, quando as regras estavam mais flexíveis, e um aporte maior em 2023 e 2025. O Ensino Superior avançou bastante, mas continua sendo altamente desigual. Em 2022, 18,4% da população de 25 anos ou mais tinha Ensino Superior completo; em 2000, eram apenas 6,8% (IBGE). Entre os jovens de 18 a 24 anos, a situação era bem mais restrita: a frequência escolar bruta era de 27,7% no Censo 2022 (IBGE).

A desigualdade racial é particularmente forte. Dados da PNAD Contínua de 2022 mostram que:

- 36,7% dos jovens brancos de 18 a 24 anos estavam estudando;
- entre pretos e pardos, eram 26,2%;
- no Ensino Superior, 29,2% dos brancos estavam matriculados;
- entre pretos e pardos, apenas 15,3%.
- entre os jovens brancos, 6,0% já tinham concluído a graduação;
- entre pretos e pardos, apenas 2,9% .

Tal cenário reforça a necessidade de políticas de ação afirmativa em todas as etapas de ensino, pois foi a partir da criação das cotas que houve aumento da frequência e permanência de estudantes negros nas universidades. Essas políticas necessitam de recursos e sustentabilidade ao longo do tempo.

3. Panorama do financiamento da educação nas unidades da Federação (UF) no quinquênio 2021-2025

3.1 Visão geral do financiamento da educação

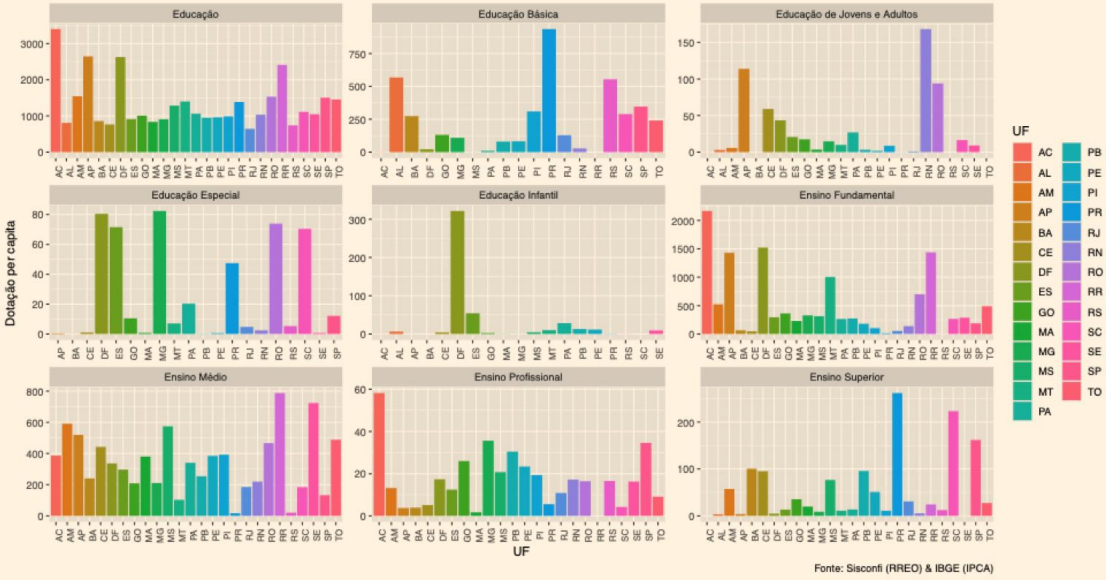
A descentralização do financiamento da educação foi uma importante ferramenta introduzida pela Constituição Federal de 1988, garantindo maior proximidade entre o ente responsável pela oferta dos serviços educacionais e a população beneficiada por esses serviços. No entanto, essa ferramenta traz desafios para que as unidades da Federação (UFs) consigam oferecer um serviço educacional de qualidade, sem, quando necessário, poder emitir suas próprias dívidas.

A análise dos gastos *per capita* em cada etapa da educação permite comparar os desembolsos de cada UF, ponderando-os pela densidade populacional de cada uma. Essa comparação não visa a criar foco na análise do valor absoluto gasto, mas sim a promover uma estimativa teórica que jogue luz sobre as desigualdades regionais, bem como analisar sua trajetória.

Todos os dados do gráfico 1 estão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e representam o poder de compra em dezembro de 2025, portanto representando 2 anos de política fiscal sob o regime do antigo teto de gastos (2021 e 2022), um ano sem regra fiscal vigente (2023) e outros dois anos já sob o regime do teto de gastos móvel proposto pela equipe econômica do governo Lula (2024 e 2025). Reforçamos que a função orçamentária da educação[2] é a mais completa em termos de dados disponíveis, pois em nenhuma das subfunções há dados para todas as UF. Os gastos liquidados correspondem aos pagamentos pelos serviços efetivamente prestados.

[2] Função educação é uma das funções orçamentárias. É a forma como o orçamento se organiza por área. Não significa todo o gasto com educação, mas a maior parte deles; ao menos, os gastos finalísticos.

Gráfico 1: Gastos liquidados *per capita* por função e subfunção da rubrica educação em 2025 por unidade da Federação



Elaboração: Inesc.

Pelo gráfico 1, percebe-se que as principais rubricas orçamentárias das UFs estão no Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Isso já era de se esperar, por se tratar de responsabilidade exclusiva dos estados o Ensino Fundamental II e o Ensino Médio. Assim, os recursos disponíveis para a educação nessas UF acabam sendo priorizados para essas etapas, em detrimento do Ensino Superior, da Educação Especial ou da Educação de Jovens e Adultos.

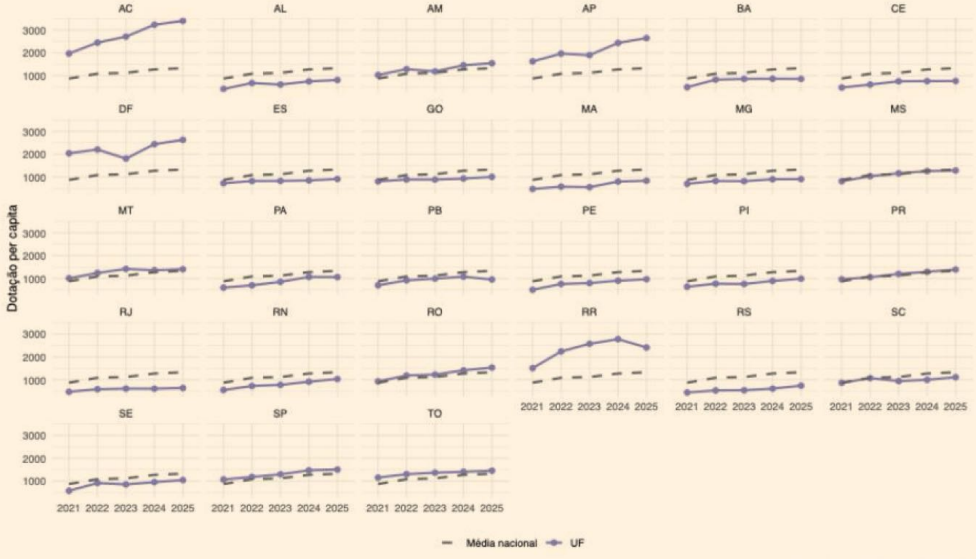
A maior parte da dotação da função educação do estado do AC é destinada às suas obrigações constitucionais, sendo quase imperceptível a barra que totaliza os dispêndios desse estado nos gráficos correspondentes às demais etapas de ensino, ainda que estes tenham escala reduzida. O mesmo processo se dá com UFs como o AP e o MA. A Bahia também aparece como uma UF que concentra a maior parte de seus gastos em suas obrigações constitucionais, mas é possível notar que ainda sobra uma pequena parcela para o Ensino Superior.

O caso da Bahia pode ser anedótico para exemplificar a importância dos instrumentos implementados pelo novo Fundeb. A Bahia recebeu aportes extras pela complementação VAAT (modalidade implementada pelo novo Fundeb), dos quais 50% devem ser destinados à Educação Infantil e 15% a despesas de capital,

fato que permite que o estado destine recursos para essas áreas além da complementação que era usual via VAAF (presente no antigo Fundeb), que agora pode ser alocada na etapa de ensino que mais convier à administração pública. No caso da Bahia, nota-se: Ensino Superior.

O quadro geral, no entanto, parece ser o de um cobertor curto, em que o cumprimento das obrigações do Ensino Fundamental e do Ensino Médio impede a ampliação da oferta de outras etapas educacionais. Importa notar que a etapa de Ensino de Jovens Adultos (EJA) é de suma importância para que o estado salde sua dívida com as crianças e adolescentes outrora não atendidas por este mesmo estado e que agora já são jovens adultos com o ensino básico incompleto. Tal parcela da população é formada em sua maioria por pessoas negras e de baixa renda, portanto priorizar a Educação de Jovens e Adultos seria importante política de equidade.

Gráfico 2: Gastos liquidados *per capita* (e médias) para a função educação para o período de 2021 a 2025 por unidade da Federação (em R$ de 2025)



Elaboração: Inesc.

Perceptivelmente, o estado do Acre puxou a média nacional por UF para cima. Se não fosse pelo crescimento excepcional do Acre, a média nacional não teria apresentado uma ascensão relevante. Mas o fato é que, mesmo em menor grau,

a maior parte das UF vem ampliando os gastos com educação desde o fim do teto de gastos rígidos.

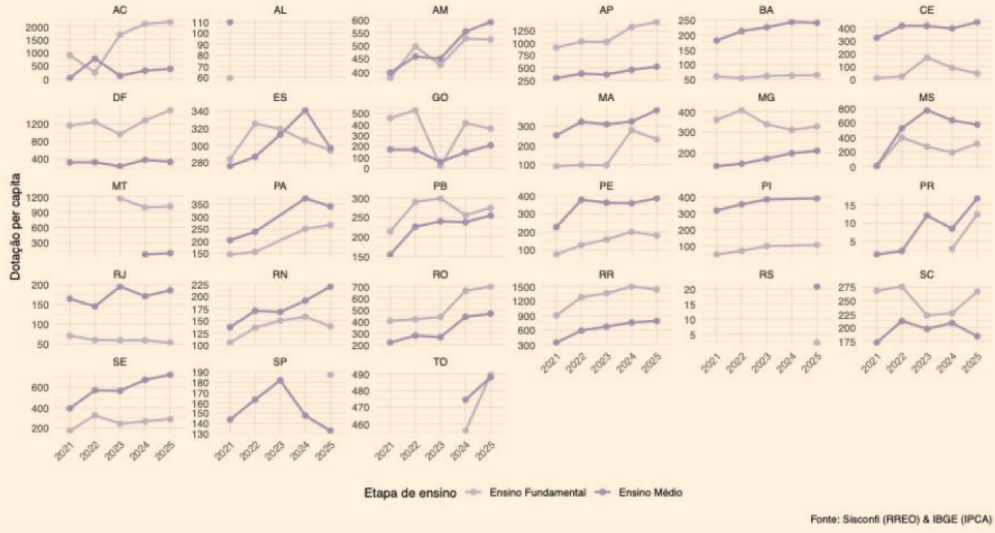
Um fator relevante para esse comportamento é a retomada dos pisos constitucionais, que concorriam com o teto de gastos rígido, obrigando as UFs a destinar 25% da Receita Corrente líquida à educação. Desde 2023, o Brasil vem crescendo a uma taxa entre 3,0% e 3,5%, o que estimula o aumento das receitas tributárias estaduais e, exclusivamente por conta dos pisos constitucionais, amplia os gastos com educação. Só de 2023 para 2024, a Receita Corrente Líquida do AC cresce 12,5%, a do MA 22%, a do ES 12% e a do SE 15,6%.

Soma-se a isso as novas modalidades de complementação da União pelo Fundeb. Com o crescimento das receitas estaduais, as UFs passam a ter de aportar mais recursos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, fato que obriga o governo a complementar proporcionalmente com recursos do Tesouro Nacional. Essa combinação hipertrofia os recursos disponíveis para serem despendidos pelas UFs.

Um ponto importante, no entanto, é que os gastos com educação cresceram acima de 2,5% na maioria das UFs após a queda do teto e implementação do novo Fundeb. No entanto, esse é um cenário que vai diretamente de encontro ao teto de gastos móvel, vigente desde 2024. Como temos, pelo menos, um gasto crescendo acima de 2,5%, outras despesas vão ter de crescer menos de 2,5% dentro do orçamento para que este, ao todo, fique dentro da variação estipulada para o exercício vigente. No entanto, fatalmente chegará o momento em que a compressão das demais áreas não será mais possível e o governo terá de decidir entre preservar os pisos constitucionais de educação, responsáveis por assegurar um nível mínimo de crescimento dos gastos desta área, ou preservar as regras fiscais vigentes.

No gráfico 3, pode-se observar a evolução dos gastos *per capita* com Ensino Fundamental e médio por UF. Houve um aumento expressivo dos gastos *per capita* com educação no Acre concentrada no Ensino Fundamental, enquanto o Ensino Médio, em termos reais, ficou abaixo do nível de 2022. Rio de Janeiro, Bahia e Piauí estabilizaram o gasto real *per capita* com Ensino Médio nos últimos anos, enquanto São Paulo, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul reduziram seus gastos reais *per capita* nesta etapa do ensino.

Gráfico 3: Gastos liquidados *per capita* para as funções de Ensino Médio e Fundamental para o período de 2021 a 2025 por unidade da Federação (em R$ de 2025)



Elaboração Inesc.

O caso do Rio de Janeiro é emblemático, pois, além de estar abaixo da média nacional (ver gráfico 2), nota-se estabilidade do gasto real no patamar de R$ 200,00 *per capita* ao ano para o Ensino Médio e tendência de queda para R$ 50,00 *per capita* ao ano para o Ensino Fundamental. Algo semelhante pode ser notado na Bahia, mas é preciso ponderar que, apesar da estabilidade dos gastos *per capita* desde 2023, nota-se uma elevação desde 2021.

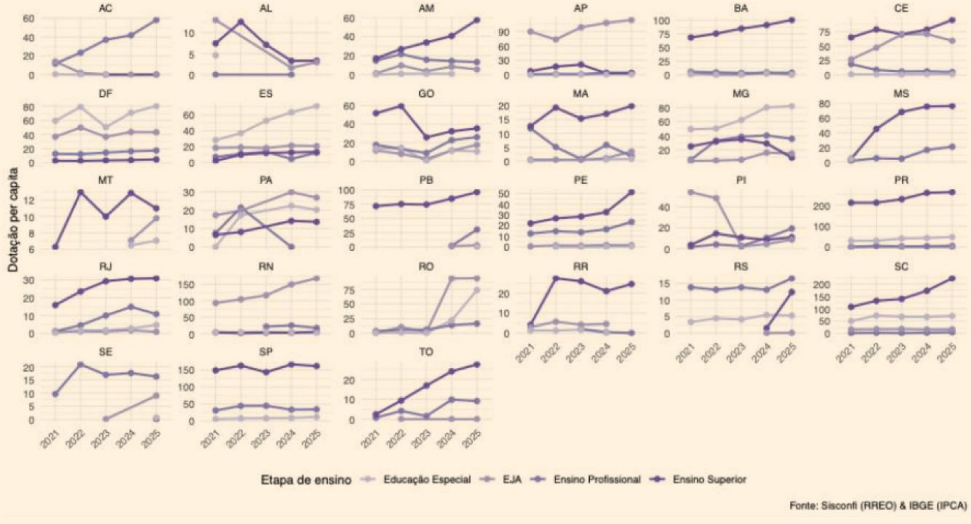
O quadro geral é que, apesar de os gastos reais terem apresentado uma tendência de alta na média nacional, essas elevações concentraram-se principalmente nas UFs da região Norte do país e em algumas poucas do Nordeste (como Sergipe e Rio Grande do Norte). Essas duas regiões, não por acaso, foram as que registraram a maior variação da Receita Corrente Líquida no período de 2023 a 2024: 10,1% na média dos estados do Nordeste e 8,8% na média do Norte[3]. Como enfatizado anteriormente, o crescimento da Receita aciona o gatilho constitucional para os gastos com educação, o que ressalta a

[3] Dados de Receita extraídos da tabela 19 do relatório dos entes subnacionais produzido pelo Centro Celso Furtado disponível em: https://centrocelsofurtado.org.br/wp-content/uploads/2025/06/boletim_fiscal_dos_estados_2_edicao_v2.pdf

importância desse piso. Quando presenciamos a ausência das linhas, isto se deve à ausência de divulgação por parte da UF no Sisconfi.

O gráfico 4 apresenta o desempenho das demais etapas educacionais em cada UF. O quadro geral parece sugerir um ganho de recursos destinados ao Ensino Superior em UFs como Rio de Janeiro, Bahia, Amazonas, Ceará, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Santa Catarina. Esse fato parece sugerir que em nível estadual, as Instituições de Ensino Superior ganharam prioridade alocativa nestas UFs mencionadas.

Gráfico 4: Gastos liquidados *per capita* para as etapas de ensino durante o período de 2021 a 2025 por unidade da Federação (em R$ de 2025)



Elaboração: Inesc.

Dentre os destaques já mencionados, deve-se ressaltar que o Acre expandiu significativamente os gastos *per capita* com Ensino Profissional no período. Mais uma vez, reforçando a hipótese do cobertor curto, em que essa expansão pode ser colocada em perspectiva perante a queda dos gastos com o Ensino Médio observada em comparação com 2022.

Essas tendências, no entanto, deixam em aberto a questão do esforço necessário que as UFs terão de empreender para atender à reformulação do Ensino Médio implementada em 2024. Perante essas novas diretrizes, as escolas terão de

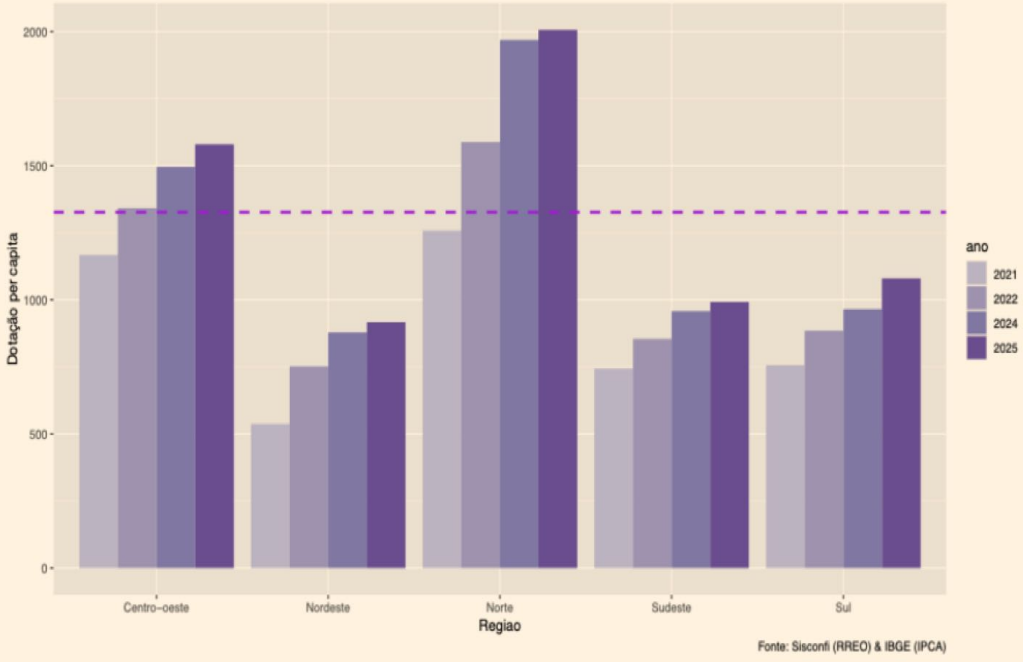
oferecer pelo menos dois itinerários formativos. Nesse sentido, algum dispêndio extra para a reorganização institucional fica limitado à estabilidade dos gastos com o Ensino Médio observada na maioria das UFs.

Deve-se considerar, ainda, que a maior evasão escolar se dá no Ensino Médio, por várias razões, entre elas a necessidade de buscar trabalho remunerado, distorção idade-série agravada ao longo do Fundamental II, afetando, mais uma vez, especialmente crianças e adolescentes pretos, pardos, indígenas. Isso ocorre apesar de o Brasil ter vivenciado uma melhora significativa desses índices entre 2021 e 2025, com a melhora no financiamento, com o novo Fundeb e políticas como Pé-de-meia, por exemplo. Em 2021, de acordo com o Censo Escolar, a incidência de distorção no Ensino Médio, na rede pública, era de 27,9% e, em 2025, caiu para 17%, uma melhora significativa. No entanto, as desigualdades permanecem, pois a diferença percentual entre brancos e negros é de 8 pontos a mais entre negros.

O gráfico 5 chama atenção também para as desigualdades regionais. Embora os gastos *per capita* tenham crescido mais na região Norte, é importante considerar que regiões com maior presença de escolas rurais tendem, naturalmente, a demandar mais recursos. Isso acontece porque essas escolas enfrentam custos maiores, relacionados principalmente à falta de escala e às dificuldades de acesso.

Outro ponto que merece atenção é a baixa densidade populacional das regiões Norte e Centro-Oeste. Como o cálculo do gasto *per capita* divide os recursos pelo número de habitantes, essa característica pode elevar o valor observado nessas regiões quando comparado à média nacional, representada pela linha tracejada. Portanto, os valores mais altos de gasto *per capita* nessas regiões precisam ser analisados com cautela, levando em conta suas características territoriais e demográficas.

Gráfico 5: Gastos liquidados *per capita* por região para o período de 2021 a 2025 (em R$ de 2025)



Elaboração: Inesc.

Por fim, aqui cabe mencionar um aspecto de atenção do novo Fundeb. Entre uma das modalidades de repasse do novo Fundeb está o VAAR, que condiciona transferências extras da União a métricas de resultados e desempenhos. Gutierrez e Farenzena (2024)[4] sugerem que essa lógica de repasse traz para o Fundeb a lógica da "Nova Gestão Pública", que prioriza a análise de cumprimento de metas e resultados em exames padronizados. Segundo o estudo mencionado, essa lógica pode ampliar as desigualdades regionais nas escolas do país, criando competição entre as escolas e aumentando o repasse para as que já possuem vantagens financeiras.

[4] Ver texto em: https://educa.fcc.org.br/pdf/fineduca/v14/2236-5907-fineduca-14-17-128908.pdf

3.2 Contingenciamento de gastos na Educação

O contingenciamento ocorre quando o governo limita temporariamente a execução de uma despesa que foi autorizada no orçamento. Isso significa que, embora o recurso esteja previsto, ele não pode ser executado naquele momento. Se a despesa tiver sido empenhada, mas não liquidada até o final do ano, o valor poderá ser inscrito em Restos a Pagar e executado no ano seguinte.

Uma característica de regras fiscais muito restritivas é a má alocação de recursos. O teto de gastos rígido, vigente entre 2016 e 2022, impedia que o gasto público crescesse em termos reais, mesmo com o crescimento da população. Como as despesas obrigatórias aumentavam acima da inflação, era preciso cortar gastos discricionários para manter o teto. A escolha de onde cortar é sempre política e, em um ambiente marcado pelo forte *lobby* de grandes conglomerados financeiros e educacionais, a educação tornou-se um alvo fácil.

Com o fim do teto rígido, a retomada dos pisos constitucionais e a adoção do teto de gastos móvel, a partir de 2024, a restrição foi adiada, mas não resolvida. Aqui, pode-se destacar dois desafios.

O primeiro é a má alocação de recursos provocada pelo acompanhamento bimestral da meta de resultado primário. A cada dois meses, o governo compara a arrecadação realizada com a projeção prevista na LDO. Quando há frustração de receitas, é necessário ajustar os gastos. Na prática, os gestores costumam contingenciar despesas até que a arrecadação se confirme, muitas vezes apenas nos últimos bimestres do ano, para então liberar a execução. Com menos tempo para executar os recursos, a qualidade do gasto pode ser comprometida em comparação com um cenário em que essa restrição não existisse.

O segundo desafio está no próprio desenho do teto de gastos móvel. A regra mantém a lógica de que, quando algumas despesas crescem acima do limite, outras precisam crescer menos para compensar. Mais uma vez, a definição de onde cortar é uma escolha política, sujeita às pressões de diferentes interesses privados. No caso atual, há uma contradição adicional: os pisos constitucionais fazem com que a educação tenha um crescimento próprio, que pode superar o limite estabelecido pela regra fiscal. Se outras áreas deixarem de oferecer

espaço para os ajustes, o teto móvel poderá se tornar incompatível com o piso constitucional da educação.

Importa ressaltar que essas regras têm intenções que vão ao encontro daquelas já estipuladas pelo novo Fundeb. Tanto o uso dos recursos pelas UFs, como a complementação da União estão condicionados a métricas qualitativas dos gastos educacionais da UF. Além disso, o próprio Fundeb já insere uma série de amarras para a destinação dos gastos com educação. Dessa forma, os desafios impostos pelas regras fiscais parecem se sobrepor aos já estipulados pelo novo Fundeb, representando um cenário de muitas amarras burocráticas aos gastos educacionais.

Esse fato provoca reflexão sobre a real necessidade de impor limites quantitativos aos gastos com educação se, na prática, já existem uma série de outros limites qualitativos. Em suma, ao aceitar que as regras do Fundeb estimulam o uso responsável e eficiente dos recursos, por que restringir o montante? Mesmo que se discorde quanto à eficiência estimulada pelo Fundeb, seria o caso de discutir tais condicionantes, mas não restringir o volume. Seja como for, manter os gastos com educação sob as amarras das regras fiscais parece ser uma dupla oneração desses recursos que, em vez de aprimorar seu uso, cria excesso de barreiras burocráticas.

Em relação ao primeiro desafio, os dados de financiamento da educação pelas UFs sugerem que o maior espaço fiscal se refletiu na redução da parcela contingenciada dos gastos. Quando se compara o período do teto rígido, vigente até 2022, com o período do teto móvel, adotado a partir de 2024 e vigente atualmente, observa-se uma menor parcela de recursos contingenciados.

Gráfico 6: Contingenciamento de gastos durante o período de 2021 a 2025 por unidade da Federação (em R$ de 2025)



Elaboração: Inesc.

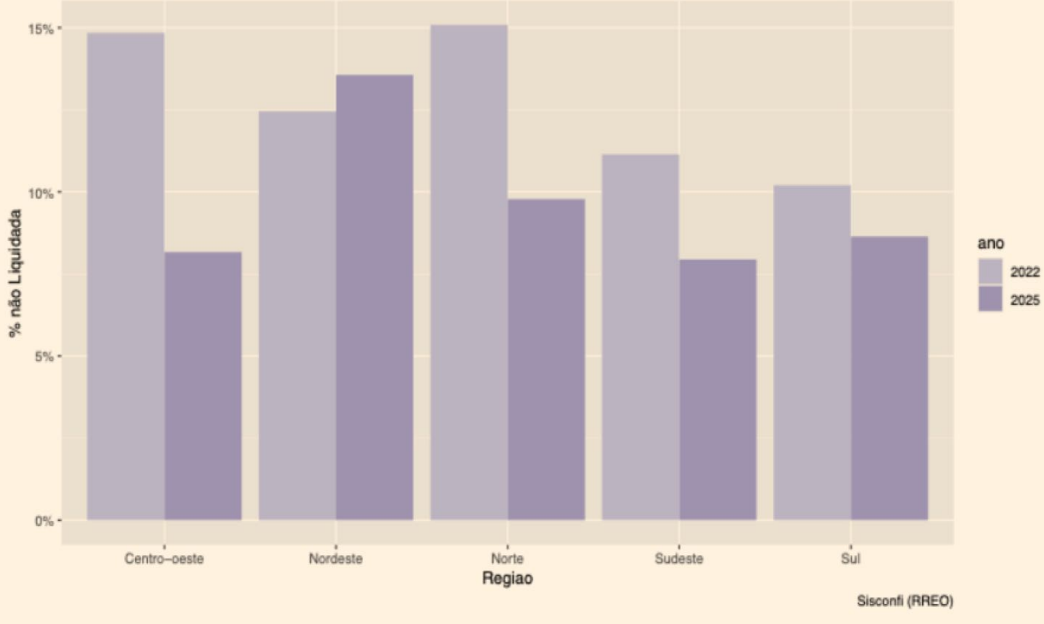
Ao se comparar 2021 e 2025, por se tratar de anos em que regras diferentes vigoravam, pode-se notar uma drástica mudança nos padrões de dotações não liquidadas com educação. O estado do Amapá, que registrou a maior taxa de contingenciamento em 2025 (22%), não estaria nem entre os cinco estados com maior contingenciamento em 2021. A média nacional dos gastos não liquidados em toda a função de educação por UF foi significativamente menor em 2025 do que em 2021, apesar da recuperação pós-pandemia exigir maiores despesas.

A queda percentual de recursos contingenciados chama a atenção mesmo em estados que estavam no Regime de Recuperação Fiscal do governo federal, como RJ e RS, e, portanto, tinham restrições maiores para realizar seus gastos. Contudo, a queda do contingenciamento também chama a atenção em PR, PI, RR, AC e AM. Atualmente, AL, BA e MA estão entre os estados que contingenciam uma parcela maior dos recursos educacionais. Ironicamente, esses três estados estão entre os que receberam complementação extra da União via a modalidade VAAT, do novo Fundeb. Aqui entra em cena a dupla oneração dos gastos com educação: o Fundeb permite, perante critérios

técnicos, maiores repasses da União para as UFs, mas estas devem contingenciar os recursos para cumprir as regras fiscais rígidas, arbitrariamente estipuladas.

O gráfico 7 proporciona uma visão das regiões mais impactadas pelo contingenciamento. É importante destacar que a região Nordeste é a única cuja média de porcentagem de gastos não liquidados em 2025 foi maior do que em 2021. Grande parte dessa diferença está relacionada ao desempenho do estado da BA. Dessa forma, em termos relativos, a região Norte deixou de ser a região mais afetada pelo contingenciamento de gastos com educação e atualmente figura em patamar mais próximo do Centro-Oeste e do Sul.

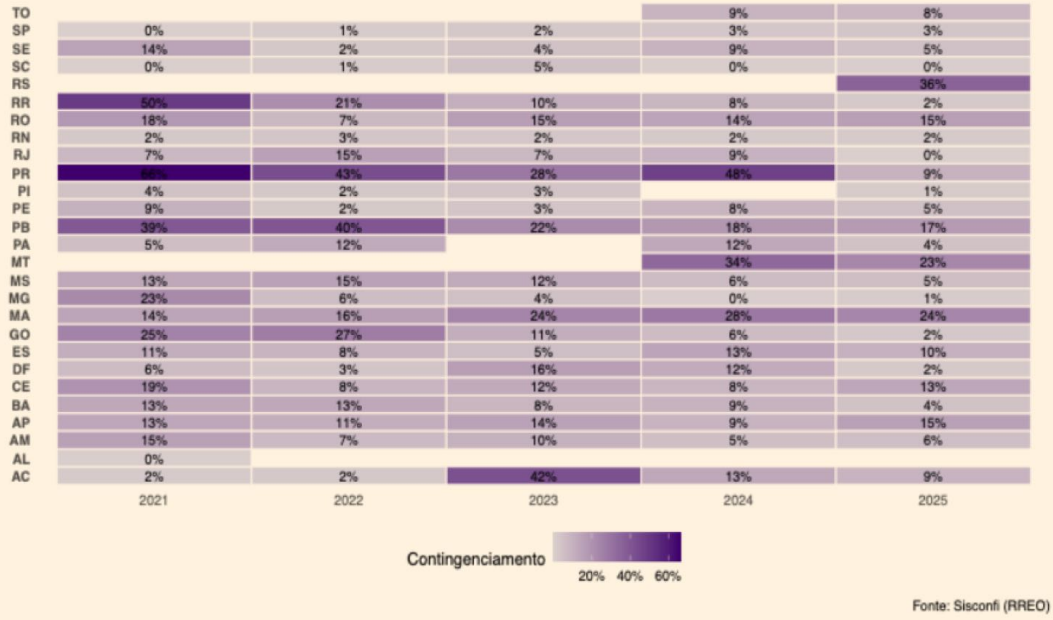
Gráfico 7: Contingenciamento da Educação por Região (2021-2025)



Elaboração Inesc.

Quando analisada especificamente a subfunção do Ensino Médio, também é evidente a redução nos volumes contingenciados nessa área. Os estados do MA, MT e PB foram os mais impactados pelo contingenciamento de gastos com Ensino Médio, considerando os dados disponíveis. Quanto ao RS, a análise fica prejudicada por ter apenas um ano de informações, o que pode indicar um dado atípico, possivelmente influenciado por alguma particularidade no registro.

Gráfico 8: Contingenciamento na Subfunção Ensino Médio



Fonte: Sisconfi (RREO)

Elaboração Inesc.

Vê-se que o estado do AC é um dos casos de contingenciamento superior ao praticado em 2021. Esse dado deve ser lido junto com o gráfico 3, que evidenciou uma forte queda dos gastos do AC com Ensino Médio em 2023, ano em que foram contingenciados 42% dos gastos autorizados. Aparentemente, isso indica uma opção do governo estadual por priorizar o financiamento do Ensino Fundamental, que passou a receber a maior parte do orçamento de educação dessa UF.

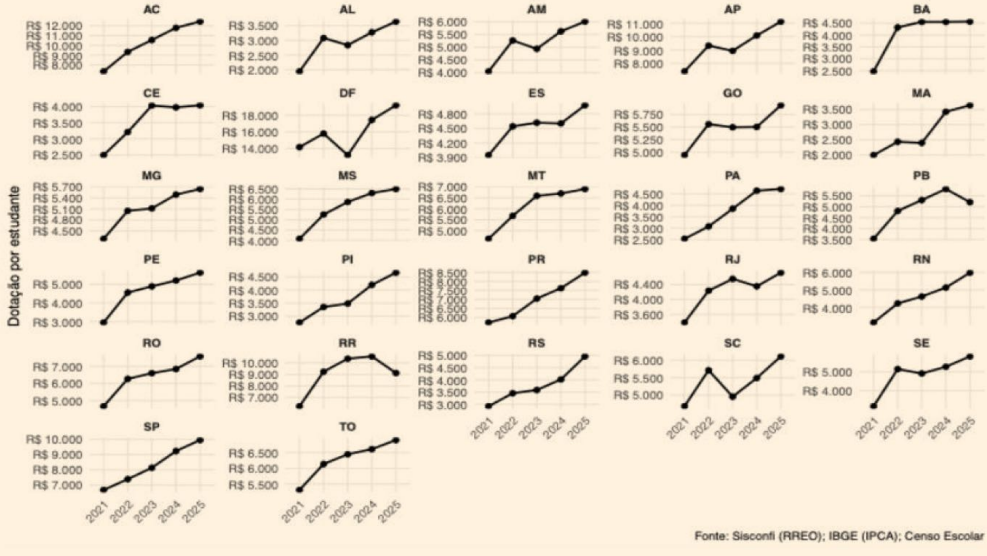
Portanto, os dados desta seção podem indicar a importância da retomada do piso de gastos com Educação. Em um ambiente de regra fiscal restritiva e com forte apelo de *lobby* do setor privado, uma legislação constitucional estabelecendo uma regra clara para os gastos com educação protege essa área.

4. Gastos orçamentários com educação por matrícula da rede pública Estadual e Municipal

Ao discutir a dotação *per capita*, como feito nas seções anteriores, avalia-se a capacidade de o orçamento público estadual atender toda a população do estado ou Distrito Federal, não apenas aqueles já matriculados na rede pública de ensino. Nesta seção, complementa-se a análise anterior, adotando uma abordagem mais restrita, considerando os gastos proporcionais a cada matrícula na rede pública não federal. Essa mudança metodológica exclui a evasão escolar e as matrículas do Ensino Superior, porém permite focar na capacidade orçamentária de cada UF para atender os alunos já matriculados. Embora o tema seja no orçamento estadual, as matrículas de dependência estadual e municipal (obtidas no censo escolar) foram incluídas no cálculo, pois os investimentos estaduais também beneficiam os alunos municipais, mesmo que eles não sejam diretamente responsáveis pelo custo de cada um.

A melhora substantiva no orçamento de educação, a partir da retomada do piso constitucional, fica ainda mais nítida quando se analisam os gastos por estudante da rede pública de ensino em cada UF, conforme o painel de gráficos a seguir.

Gráfico 9: Gasto liquidado com educação por matrícula em cada UF (2021-2025 em R$ de 2025)



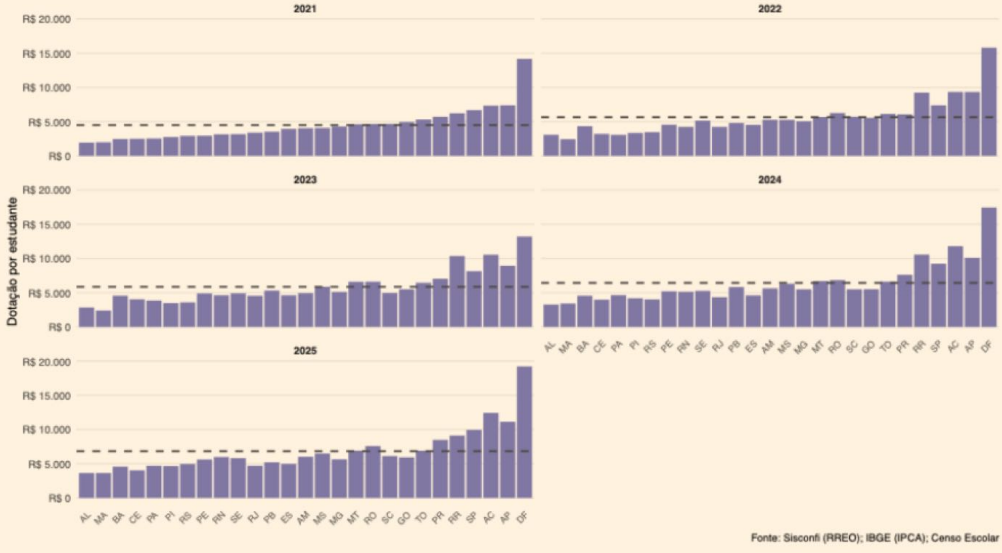
Elaboração Inesc.

Apesar da evolução, é preciso notar que o volume de gastos por estudante é anual. Isto é, o estado mais rico do Brasil (SP) gastou, em 2025, com educação, em média, o que seria equivalente a R$ 10,00 mil por estudante da rede pública. Em comparação com as mensalidades cobradas pelas escolas particulares, fica perceptível o tamanho da desigualdade entre o financiamento dos ensinos público e privado. Contudo, ainda é preciso ressaltar que esse montante se refere ao gasto total com educação, incluindo também gastos não diretamente ligados aos estudantes matriculados.

Cabem aqui duas ponderações na análise dos dados: 1) essa rubrica orçamentária inclui gastos com Ensino Superior, ainda que a matrícula desses alunos não conste no censo escolar; e 2) não estão incluídos os orçamentos municipais, ainda que as matrículas da rede municipal façam parte do denominador. Enquanto a primeira ponderação tende a superestimar a média, a segunda tende a subestimá-la. Destaca-se, assim, que o valor encontrado é apenas uma estimativa aproximada e deve ser analisado à luz dos limites de cálculo apontados acima.

O gráfico 10 apresenta os mesmos dados acima, mas em uma forma de visualização que facilita a comparação entre as UFs, ainda que essa prática não seja trivial, dadas as diferenças regionais do Brasil. Um primeiro ponto a se notar é a média nacional representada pela linha tracejada. Por ela, pode-se ver que a retomada do piso constitucional de gastos com educação também representou um avanço na média nacional por estudante da rede pública. Além do avanço da média nacional, também é possível verificar um número maior de UFs com nível de gasto acima desse patamar médio, fato que permite questionar a necessidade de uma área tão central para o desenvolvimento de longo prazo da nação ficar restrita a limites autoimpostos de agregados numéricos que desconsideram as necessidades e recursos reais.

Gráfico 10: Gastos orçamentários da função educação por matrícula de cada UF (2021-2025)



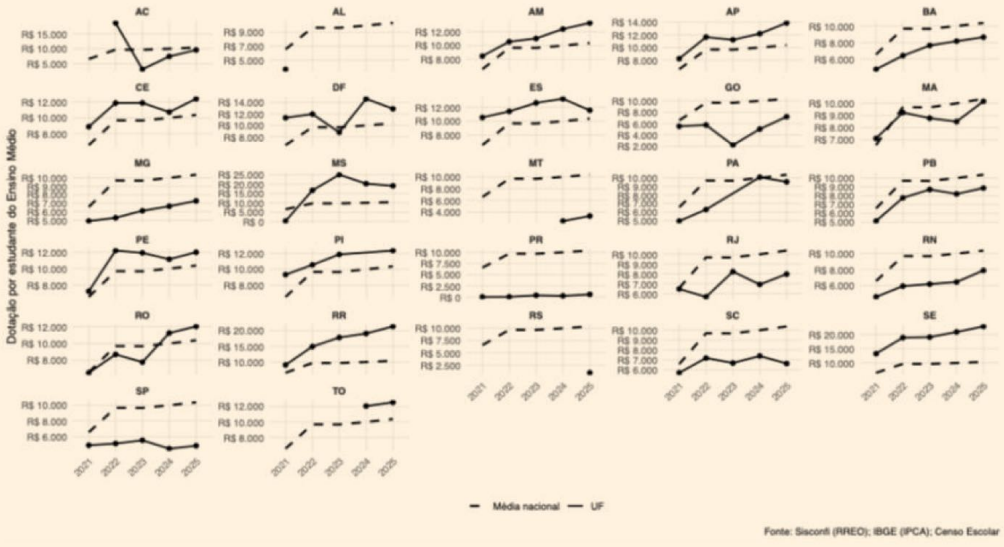
Elaboração Inesc

O gráfico 11 separa os gastos liquidados apenas da subfunção do Ensino Médio em relação às matrículas estaduais da rede pública de cada UF. O Ensino Médio é a principal etapa da educação básica sob a responsabilidade dos Estados e do DF. Em geral, nota-se um aumento da dotação liquidada por discente ao longo do período. Mas também é notório que, em algumas UF, este gasto vem diminuindo nos últimos anos. Esse é o caso de ES, MS, PA, PB, PE, RJ, SC e SP.

Outra característica marcante do conjunto dos entes com dados disponíveis para todo o período é o salto maior das despesas em 2023 em relação a 2021, seguido de uma desaceleração dos gastos.

Esse comportamento pode ser observado na média nacional, representada pela linha pontilhada. Ressalta-se que a desaceleração não implica queda de recursos, mas um crescimento mais letárgico, que se pode analisar em dois sentidos: cresce porque há o piso constitucional, mas em ritmo menor, porque há regras fiscais restritivas ao crescimento. Quando as regras fiscais foram dribladas (2022) ou suspensas (2023), a média nacional de gastos por estudante da rede pública estadual subiu em ritmo mais acelerado.

Gráfico 11: Gastos estaduais liquidados com Ensino Médio por matrícula estadual



Elaboração Inesc.

As regras fiscais estabelecem limites financeiros para um país de moeda soberana sem sequer considerar as necessidades reais e as disponibilidades de recursos reais. Isto é, ainda que haja professores desempregados e um elevado número de alunos por turma, tais regras impedirão a contratação desses profissionais disponíveis para atender estudantes, mesmo que tenham suas trajetórias comprometidas, gerando ônus para toda uma geração. Para usar uma analogia ainda mais forte, mesmo que se tenham capacidades reais (cimento, tijolos, cadeiras, quadros-negros etc..) para reformar as escolas existentes e construir novas unidades, as regras fiscais vigentes em 2026 tornariam tal ação inócua ao penalizar o gasto corrente obrigatório. Imagine-se um caso hipotético em que o governo consiga construir novas escolas. As atuais regras fiscais penalizam os gastos correntes obrigatórios, fato que dificulta a contratação de novos professores, diretores e profissionais administrativos, necessários para essas novas unidades.

O argumento dos que penalizam os gastos correntes é que o Brasil gasta muito com o funcionalismo. Foge ao escopo deste trabalho discutir esse argumento para outras áreas, mas certamente essa não parece ser a realidade das UFs no que tange aos gastos com educação. Então por que manter qualquer amarra

financeira arbitrária sobre tais gastos?! Ademais, os repasses do novo Fundeb já estabelecem parâmetros de utilização dos recursos, então por que limitá-los em volume absoluto?!

O Maranhão oferece um bom caso ilustrativo. Com a atualização do piso nacional do magistério, o estado voltou a conceder reajuste real aos professores da rede estadual (3,62%), o que contribuiu para o aumento observado no gráfico 11, em que o estado converge para a média nacional de gastos por matrícula. Restringir o reajuste salarial de profissionais tão importantes para o futuro da nação não pode ser considerado uma atividade fiscalmente irresponsável.

Um ponto de atenção reside no Projeto de Lei Orçamentária Anual proposto para 2027. Nele, em razão da expectativa de que União registre um déficit primário em 2026, a regra fiscal exige que o crescimento dos gastos obrigatórios com pessoal seja, no máximo, de 0,6% no ano subsequente. Essa restrição rigorosa, portanto, transfere parte do ônus dessa medida aos professores da rede pública de ensino, uma vez que esse constrangimento dificulta muito a contratação de novos profissionais e o reajuste salarial adequado aos servidores já contratados. Resta ver como essa restrição repercutirá entre as UFs, que terão de compensar a queda do financiamento nacional com recursos próprios.

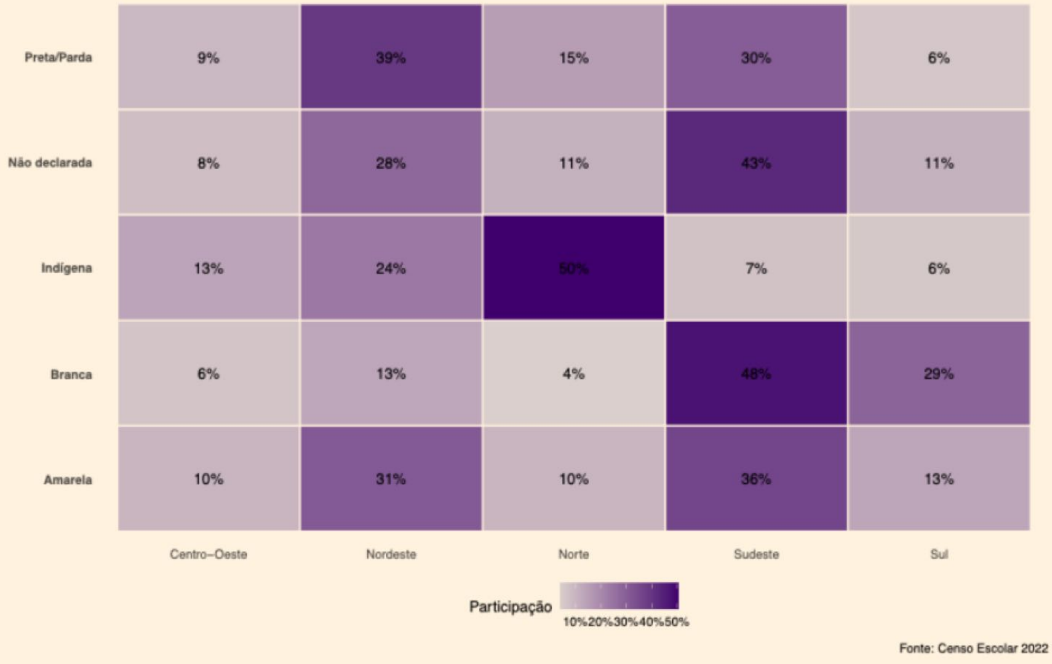
Pelo gráfico 9, nota-se que, em sua maioria, as UFs que já gastavam acima da média nacional em 2021 seguem nessa condição em 2025, e o oposto também é verdade. Essa realidade sinaliza uma má distribuição dos gastos educacionais entre as UFs, o que tende a ampliar as desigualdades regionais ao longo do tempo.

Com AL, MA e BA sempre gastando abaixo da média nacional, elevada pelos maiores gastos de SP, DF e PR, dificilmente esses entes conseguirão reduzir as desigualdades regionais já existentes entre si. Assim, percebe-se que a questão do financiamento da educação no Brasil não se resume apenas ao baixo volume de recursos por matrícula, mas também à sua distribuição significativamente desigual ao longo do território.

Combinando essa análise com os dados do censo apresentados no gráfico 11, é possível traçar um perfil desses estudantes em situação de desvantagem. A maior parte das matrículas de estudantes pretos e pardos da rede pública está registrada no Nordeste, onde todos os entes gastam menos do que a média

nacional por matrícula. Essa região também registrou elevados níveis de contingenciamento.

Gráfico 12: Distribuição regional das matrículas por cor/raça



Elaboração Inesc.

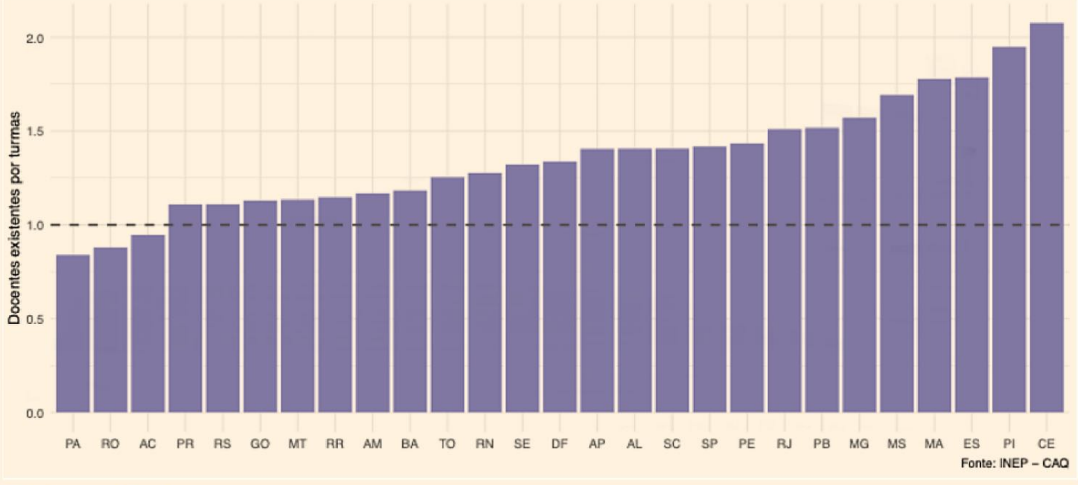
Outra grande parcela das matrículas de estudantes pretos e pardos (30%) está registrada na região Sudeste, onde, com exceção de SP, os demais entes também gastam menos do que a média. Na análise dos gastos *per capita*, o RJ não ampliou os gastos com educação no período. No ano de 2024, o gasto com educação por matrícula no RJ foi inferior ao de 2023, antes de voltar a crescer em 2025.

Essas políticas de subfinanciamento na região Sudeste e, principalmente, no Nordeste, geram ônus para toda a população, mas afetam, proporcionalmente, mais os estudantes pretos e pardos da rede pública de ensino.

Um dado preocupante sobre a região Norte refere-se à qualidade das escolas. Apesar de serem os líderes em contingenciamento de recursos, três estados dessa região têm a menor média de docentes por turma. Fenômeno que pode

sugerir que os 15% de despesas autorizadas não liquidadas estejam fazendo falta para a contratação de docentes, principalmente em escolas rurais e dedicadas a comunidades indígenas.

Gráfico 13: Docentes por turmas existentes em 2025



Elaboração Inesc.

Além desses pontos negativos, o gráfico 13 apresenta o estado do Ceará como um destaque positivo. Apesar de uma média estagnada de R$ 4 mil por matrícula por ano desde 2023, o estado mantém a maior média de docentes por turma do país. Em seguida, temos PI, ES e MA, mas nenhum deles atinge a média de 2,0 como o CE. Esse resultado do CE pode estar sendo diretamente influenciado pelo novo Fundeb (o CE recebeu complementações da União), que aumentou o percentual mínimo destinado para profissionais do magistério de 60% para 70% do volume repassado.

A linha tracejada representa a média de um docente por turma existente, e vemos que boa parte das UF não se distancia significativamente da média. Como consequência dessa medida, isso sugere que, em alguns municípios, há um número menor de docentes do que de turmas.

Esses dados ressaltam o perigo de buscar o equilíbrio das contas públicas combatendo os gastos correntes. Não raro, o discurso de que a dívida pública não deve ser usada para financiar gastos correntes ecoa no debate nacional como sinônimo de responsabilidade fiscal. No entanto, a materialização desse

discurso em políticas públicas significa menos servidores públicos prestando serviços à população e, no caso da educação, menos professores em sala de aula.

Portanto, a mudança efetiva da realidade educacional no país não passa por ajustes pontuais nos parâmetros das regras fiscais existentes, mas sim pela completa desvinculação da função educação dessas amarras.

Ao contrário do que é ecoado no debate público, livrar os gastos educacionais das regras fiscais restritivas não significa ser fiscalmente menos responsável, muito pelo contrário. Uma vez que a limitação de recursos financeiros deixa de ser um entrave, a responsabilidade da política fiscal em mobilizar os recursos existentes aumenta, já que a falta de dinheiro deixa de ser uma desculpa para a qualidade questionável da educação.

A devida cobrança de responsabilidade pela qualidade educacional passa, primeiramente, por garantir as condições para a oferta da política pública. Tais condições, por sua vez, passam pela completa desvinculação dos gastos educacionais de todas as regras fiscais restritivas. Ainda mais quando se considera a dupla oneração dos gastos da educação, que possuem restrições quantitativas (via regras fiscais) sobrepostas a restrições qualitativas (via regras de repasse do Fundeb).

5. Qual a distância deste momento para um cenário mais favorável?

As seções anteriores demonstraram que os gastos com educação cresceram nos últimos cinco anos. Tanto em termos *per capita* quanto na análise por matrículas, os dados mostram, na média nacional, certo avanço no financiamento da educação. No entanto, resta verificar em que medida os recursos financeiros destinados pelas UFs estão distantes do que se considera um financiamento adequado.

A metodologia adotada aqui consiste em comparar o Custo Aluno Qualidade (CAQ), divulgado pelo Inep, com a média dos gastos educacionais por cada matrícula existente. O Custo Aluno Qualidade é uma métrica calculada pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação para aferir os custos que cada escola teria para atender às necessidades diárias dos estudantes matriculados. O volume de recursos incorpora tanto o pagamento de um salário mínimo constitucional, calculado pelo Dieese, quanto a refeição de qualidade e outras necessidades estudantis. Contudo, esse valor não considera os investimentos necessários em educação para além da manutenção dos alunos já matriculados, fato que tende a subestimar um pouco o valor estimado.

Perante a dificuldade em obter uma medida inequívoca da distância entre o gasto corrente por aluno e o CAQ, a opção foi realizar duas estimativas distintas. A estimativa realista considera a média do gasto total da UF com educação por estudante matriculado nas redes públicas, considerando tanto unidades de dependência estadual quanto municipais. Essa análise considera que os gastos estaduais com educação afetam diretamente os alunos da rede estadual, mas as políticas estaduais também afetam indiretamente os estudantes da rede municipal daquela UF. A estimativa otimista refaz o cálculo considerando apenas as matrículas de estudantes da rede estadual. Esse cenário é considerado otimista, pois tende a subestimar o tamanho do "subfinanciamento", uma vez que os gastos considerados englobam a totalidade da função educação, mas as matrículas consideram apenas estudantes já matriculados na rede estadual. A opção de usar a média quinquenal foi adotada para evitar uma fotografia

distorcida por um ano de gasto atípico, representando, assim, uma fotografia média do período entre 2021 e 2025.

Tabela 6: Comparação Gasto por Estudante e CAQ nas UFs

Média do gasto por matrícula em relação ao CAQ anual (2021-2025)				
UF	CAQ	Cenário realista	Cenário otimista	% do CAQ
AC	R$13.961,02	R$10.288,24	R$17.491,55	73,7%
AL	R$11.635,37	R$2.954,05	R$12.476,30	25,4%
AM	R$10.705,36	R$5.177,52	R$13.038,56	48,4%
AP	R$12.072,41	R$9.376,83	R$16.210,30	77,7%
BA	R$11.749,56	R$4.095,62	R$17.146,89	34,9%
CE	R$12.566,53	R$3.550,23	R$15.442,37	28,3%
DF	R$10.412,01	R$15.966,85	R$15.966,85	153,4%
ES	R$11.516,35	R$4.535,75	R$15.842,46	39,4%
GO	R$11.683,59	R$5.486,95	R$13.581,74	47,0%
MA	R$12.647,89	R$2.777,14	R$14.651,61	22,0%
MG	R$11.074,18	R$5.116,41	R$10.820,60	46,2%
MS	R$12.015,78	R$5.598,04	R$16.670,66	46,6%
MT	R$11.075,46	R$6.097,52	R$13.919,87	55,1%
PA	R$11.170,79	R$3.759,64	R$14.538,96	33,7%
PB	R$12.563,66	R$4.932,30	R$17.782,31	39,3%
PE	R$11.868,69	R$4.643,98	R$14.852,79	39,1%
PI	R$15.539,34	R$3.689,55	R$14.590,50	23,7%
PR	R$10.816,98	R$6.985,54	R$15.522,58	64,6%
RJ	R$10.337,20	R$4.246,49	R$14.730,60	41,1%
RN	R$11.686,92	R$4.625,19	R$13.879,61	39,6%
RO	R$10.447,33	R$6.392,85	R$12.393,29	61,2%
RR	R$14.300,52	R$9.104,03	R$18.843,76	63,7%
RS	R$11.727,74	R$3.788,85	R$9.201,14	32,3%
SC	R$10.775,32	R$5.388,75	R$14.256,68	50,0%
SE	R$11.080,77	R$4.861,69	R$13.572,99	43,9%
SP	R$10.780,37	R$8.275,75	R$17.454,65	76,8%
TO	R$12.759,65	R$6.277,45	R$15.345,52	49,2%

Fonte: Sisconfi (RREO); IBGE (IPCA); INEP (CAQ).
Cenário realista = Gastos / matriculas estaduais e municipais
Cenário otimista = Gastos / Matriculas estaduais

Elaboração: Inesc.

A tabela 6 apresenta quatro colunas, cada uma correspondente à UF representada em cada linha. A primeira coluna apresenta o CAQ, que representa o valor que mais se aproxima do ideal por aluno/ano em cada UF, considerando as matrículas rurais e urbanas de cada unidade.

A segunda coluna apresenta a estimativa realista, considerando a média dos gastos educacionais por matrícula estaduais e municipais da respectiva UF. A estimativa otimista é apresentada na terceira coluna, na qual consideramos apenas as matrículas estaduais, como se o total de gastos com educação daquela UF atendesse apenas aos estudantes já matriculados na rede estadual. Por fim, a última coluna apresenta um mapa de calor com a porcentagem que a estimativa realista representa do CAQ.

Segundo essa estimativa realista, 18 das 27 UFs gastam menos da metade do que seria considerado ideal pela métrica do CAQ. Apenas o DF tem gastos acima do CAQ, o que se deve parcialmente ao volume de gastos, mas também a um baixo valor de CAQ relativamente à riqueza econômica do ente e a sua enorme diversidade e uma das maiores desigualdades registradas no país.

Destaque-se ainda que esse argumento não representa um quadro de financiamento abundante, uma vez que o CAQ só considera os custos por aluno matriculado. Assim, o cuidado que se deve ter ao ler essa tabela é que os custos com investimentos em infraestrutura e ampliação da rede pública estão desconsiderados do CAQ, mas incorporados às médias de despesas. E, mesmo assim, aproximadamente 66% das UFs não registraram uma média de gasto no período suficiente para cobrir esse referencial de custos.

Para fins de comparação, o estado do AM tem um CAQ semelhante ao do DF, mas este último apresenta um ganho de escala que reduz o custo de atender adequadamente cada aluno. Segundo dados do Censo Escolar de 2025, o DF possui 585 escolas para atender 353 mil alunos(as) e uma média de 35,9 docentes por escola, enquanto o AM tem 689 escolas para 387 mil estudantes e, na média, 24,8 docentes por escola.

Escolas maiores proporcionam ganhos de escala para o DF, diluindo os custos fixos (como transporte e despesas administrativas) por estudante, mas também provocam maiores deslocamentos de crianças e adolescentes entre casa e

escola, em descumprimento à regra constitucional de o Estado garantir escolas próximas das residências.

Soma-se a isso o fato de 94,5% das matrículas no DF ocorrerem em áreas urbanas, com custos de logística e transporte muito menores do que os das escolas no campo ou em terras indígenas. Contudo, o esforço do DF em atender seus alunos da rede pública precisa ser relativizado: mantendo a comparação com o AM, de CAQ semelhante, o DF tem uma receita 50,9% maior, mas gasta, no total, apenas 28% a mais para atender às matrículas já existentes.

Outro fator que subestima o CAQ do DF é o baixo número de matrículas em tempo integral, apenas 11,1%, abaixo da oferta registrada por SP (16,1%) e MG (13,9%). Como a capital oferece poucas vagas em tempo integral, a ponderação média do custo por aluno se reduz e ajuda a mascarar o subfinanciamento que poderia ocorrer em caso de uma ampla oferta de vagas em período integral.

Nota-se, ainda, que o CAQ da UF é uma média e, como tal, pode mascarar as discrepâncias regionais, nas quais as áreas mais pobres podem eventualmente registrar CAQ mais alto e menor destinação de recursos estaduais do que as regiões administrativas economicamente privilegiadas. O aprofundamento das características regionais do DF, no entanto, foge ao escopo desta nota.

Os estados de SP, AP e AC são os que mais se aproximam dos valores de CAQ, evidenciando que o aumento de gastos do AC, apesar de diferir da média nacional, apenas o coloca em uma situação mais próxima do ideal em termos de financiamento, mas não demonstra uma situação injustificável de gastos crescentes.

O estado do AC tem apenas 73,2% das matrículas registradas em área urbana e quase 17% do total em tempo integral. Escolas rurais requerem infraestrutura específica e transporte escolar com menos usuários, fato que encarece o custo da educação por estudantes da UF. Assim, os dados apresentados anteriormente podem ser contextualizados por um ambiente em que os(as) estudantes da UF estão ampliando a jornada escolar, o que é fundamental para a qualidade da aprendizagem, mas ainda há um longo caminho a percorrer.

Quando a análise avança para a estimativa otimista, apenas MG, PI e RS mantêm uma média de gastos abaixo do ideal. Esse aspecto pode representar um subfinanciamento ainda mais acentuado da educação nessas unidades.

Lembremos que o RS se encontra em Regime de Recuperação Fiscal desde 2017, quando o Governo Temer condicionou a ajuda federativa aos estados endividados à adoção de medidas mais restritivas, por meio da adesão a esse regime de recuperação.

Esse fato corrobora o argumento deste texto de que regras fiscais restritivas afetam negativamente o financiamento da educação. O RS tem uma média de 16,5 docentes por escola, muito inferior à média nacional de 23. Essa análise de escassez de docentes se agrava quando consideramos que o estado possui uma das maiores taxas de matrícula integral do país, cerca de 24,4% das matrículas. Isso caracteriza um cenário de grandes necessidades, mas de poucos recursos disponíveis em um contexto de forte restrição fiscal que lhe foi imposta.

Qual das estimativas se aproxima mais da realidade? Se a estimativa otimista estivesse mais próxima da realidade, ainda que com algum nível de ineficiência nos gastos, seria de se esperar uma melhora nos dados qualitativos do ensino. Contudo, segundo dados do Inep/MEC, por meio dos dados do Saeb 2023, 66% dos alunos da rede pública no terceiro ano do Ensino Médio não apresentavam desempenho considerado adequado nem em português, nem em matemática. Apenas 5% dos alunos do terceiro ano do Ensino Médio da rede pública apresentaram desempenho adequado em matemática em 2023.

Os indicadores de aprendizagem do Ideb e do Saeb mostraram uma variação positiva significativa entre 2023 e 2025 em boa parte das UFs, com destaque negativo para o DF e o RJ, únicos a registrarem retrocesso nos indicadores Ideb (RS) e Saeb (RJ). Até 2026, o RJ também estava no Regime de Recuperação Fiscal, junto com o RS. Portanto, o estado fluminense encontrava-se em um regime ainda mais restritivo do que os demais estados, fato que se manifestou no subfinanciamento da educação.

Contudo, o relatório também apontou que boa parte das UFs segue com indicadores de aprendizado bem abaixo do nível básico em português e matemática. No estado do RJ em 2025, apenas 9,4% das matrículas eram em tempo integral. A realidade do estado mostra que muitas famílias trabalhadoras não têm uma rede pública de apoio para deixar seus filhos durante toda a jornada de trabalho. Assim, apesar de ainda não estar gastando o suficiente para atingir um nível considerado adequado para as matrículas já existentes, o estado precisa pensar em ampliar a oferta de seus serviços educacionais, o que é

completamente incompatível com a restrição fiscal que lhe foi imposta verticalmente.

Combine esses dados com as informações de docentes por turma mencionadas acima. Assim, parece razoável concluir que o cenário do financiamento da educação nas UFs brasileiras está mais próximo do cenário realista do que do otimista. Esse quadro é preocupante se considerarmos que o aumento extraordinário das Receitas Correntes Líquidas verificado nos últimos anos, combinado com a retomada do piso constitucional vinculante dos gastos, permitiu um aumento bastante difícil de replicar, mantida a institucionalidade vigente.

O relatório de finanças das UFs produzido pelo Centro Celso Furtado apontou que os gastos das UFs, em seu conjunto, superaram os da União em 52%. Do total do crescimento dos gastos das UFs (4,1%) entre 2023 e 2024, a educação sozinha foi responsável por 25% (1,1 ponto percentual). Ou seja, para cada R$ 10 de crescimento dos gastos, cerca de R$ 2,50 eram destinados exclusivamente à educação. A principal fonte de recursos educacionais foi o Fundeb, que, na média nacional, apresentou contribuição positiva de 0,4% para a Receita Corrente Líquida das UFs. Essa combinação de aumento dos gastos precisa continuar ocorrendo para que as UFs consigam superar consideravelmente o CAQ e haja recursos suficientes para ampliar a oferta de serviços educacionais. Por ora, o quadro geral é de um grave subfinanciamento.

6. Considerações Finais

Há alguns motivos para acreditar na importância que o ano de 2027 terá para o futuro do Brasil. Meteorologistas apontam para os possíveis efeitos climáticos extremos provocados por um super El Niño, cientistas políticos alertam para os riscos à democracia ao redor do mundo e os economistas alertam para o respeito às regras fiscais.

É fato que as regras fiscais vigentes são incompatíveis com os pisos constitucionais e alguns economistas sugerem redobrar a aposta restritiva, derrubando os pisos constitucionais como o da educação. A premissa desses analistas é que a escassez de recursos engendrada pelas regras fiscais conduziria a uma alocação mais eficiente desses recursos.

O que este relatório evidenciou ao comparar dois anos de um teto de gastos restritivo, um ano sem regras fiscais e outros dois anos com um teto de gastos móvel é que a escassez de recursos orçamentários tende a onerar desproporcionalmente a área da educação. Vemos que o piso constitucional de 25% da Receita a ser gasta com educação é um escudo contra os cortes requeridos por lobistas privados da área da educação.

Os dados mostraram que, desde o fim do teto de gastos rígido, houve crescimento dos gastos com educação. A taxa de crescimento foi mais acentuada no ano em que não havia alguma regra fiscal, mas mesmo uma regra restritiva, como o teto de gastos móvel, não impediu que o piso constitucional impusesse um aumento da despesa, ainda que em menor ritmo. Estados restritos pelo Regime de Recuperação Fiscal sofreram proporcionalmente mais nesse período, principalmente no que tange aos gastos com pessoal.

Com os dados apresentados nesta pesquisa, ficou evidente que, mesmo com regras fiscais mais flexíveis, como a regra de ouro, que limita os gastos correntes, essas normas perdem seu propósito quando aplicadas à área da educação. Pouco adianta o Estado se endividar para construir escolas se a regra fiscal limitar os gastos correntes com professores, inspetores, merendeiros e demais servidores públicos que participam do ensino dos jovens. Os gastos com educação, por serem principalmente financiados pelo Fundeb, já estão sujeitos a um rigoroso controle de qualidade e forte vinculação de receitas de tal forma

que a sobreposição de restrições quantitativas com qualitativas tende a gerar uma dupla oneração dos gastos nesta área.

O congelamento ou a contenção do crescimento das despesas com educação só faria sentido se os atuais níveis já estivessem próximos do necessário para um financiamento adequado da educação. Assim, procuramos comparar os gastos liquidados por cada UF na função orçamentária de educação com o índice CAQ, que mensura o custo necessário por aluno para assegurar uma educação de qualidade.

Mais uma vez os dados parecem sugerir que não se trata de realocar os recursos existentes para melhorar o seu uso. O mais provável é que a educação pública esteja numa situação de "cobertor curto", em que as UFs concentram seus esforços em suas obrigações constitucionais e não conseguem expandir os serviços educacionais para a EJA, cursos profissionalizantes e Ensino Superior. Assim, mesmo que o piso constitucional garanta o aumento do gasto, isso é insuficiente para que as UFs cumpram suas obrigações constitucionais e expandam o acesso a outras formas de educação.

Portanto, quando a incompatibilidade entre o piso constitucional e a regra fiscal vier à tona em 2027, este relatório sugere a desvinculação dos gastos educacionais de qualquer amarra fiscal. Essa sugestão não reduz em um centímetro a responsabilidade fiscal do governo; pelo contrário, a responsabilidade do setor público pela educação pública cresce exponencialmente. A sugestão é substituir regras sobre agregados orçamentários arbitrários por metas reais concretas, substituindo a lógica do "escassear o recurso para melhorar o uso" pela lógica do "prover o recurso e vigiar o uso". A desvinculação dos gastos educacionais das regras fiscais aumenta a responsabilidade do gestor, que não poderá mais culpar a falta de recursos pela ausência de melhoria nos índices educacionais da sua UF.


inesc


MALALA
FUND