



RESUMO EXECUTIVO

O Financiamento da Educação e as Regras Fiscais

Brasília-DF, 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 Aborígene

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.*

Resumo executivo

O presente relatório analisa o financiamento da educação da União e dos estados e Distrito Federal (unidades da Federação, UFs) entre 2021 e 2025, período marcado por diferentes regimes fiscais: o teto de gastos rígido, a suspensão temporária das restrições fiscais em 2023 e, a partir de 2024, o novo arcabouço fiscal, com teto de gastos móvel e retomada dos pisos constitucionais. O objetivo central é verificar em que medida as regras fiscais condicionam o financiamento da educação e se o problema pode ser compreendido apenas como uma questão de alocação mais eficiente dos recursos existentes.

1. O fim do teto rígido e a retomada do piso constitucional ampliaram os recursos para a educação

Os dados mostram uma mudança nítida a partir de 2023. Na União, os gastos liquidados na função Educação passaram de R\$ 138,2 bilhões, em 2022, para R\$ 156,6 bilhões, em 2023, em valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Nesse caso, mesmo considerando o acréscimo de recursos de R\$ 3,5 bilhões do repasse da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por força de lei, ainda seriam cerca de R\$ 15 bilhões a mais que no ano anterior.

O maior ritmo de expansão ocorreu em 2023, quando não havia uma regra fiscal restritiva, seguido por 2025, impulsionado também pela maior complementação do novo Fundeb. Em 2021, o Fundeb passou a figurar, constitucionalmente, como política pública de caráter permanente para o financiamento da educação no Brasil (sem data de expiração). Nessa nova arquitetura, ampliou-se o peso dos repasses da União para as UFs, que cresceu de forma gradual durante o período de análise (era 10% em 2021 e chegará, no mínimo, a 23% em 2026).

Nas UFs, a tendência foi semelhante: a maior parte dos estados ampliou os gastos reais com educação após o fim do teto rígido. A retomada do piso constitucional de 18% da União e 25% das UFs, da receita de impostos teve papel decisivo nesse movimento, fazendo com que o crescimento das receitas estaduais se traduzisse, necessariamente, em maior financiamento educacional.

O comportamento dos gastos por estudante reforça essa conclusão. Quando as regras fiscais foram flexibilizadas ou suspensas, o crescimento do gasto por matrícula ocorreu em ritmo mais acelerado. A partir de 2024, os gastos continuaram crescendo, mas em ritmo menor, em razão da combinação entre o piso constitucional e as restrições do novo arcabouço fiscal. Contudo, importa notar que, mesmo diante do crescimento registrado no período, o relatório sugere um quadro geral de escassez de recursos para a educação.

2. O novo arcabouço fiscal preservou o piso, mas criou uma contradição estrutural

A retomada do piso constitucional protegeu a educação de cortes mais profundos, mas passou a coexistir com uma regra que limita o crescimento global das despesas. Como os gastos da União vinculados à educação acompanham o comportamento das receitas, eles não podem crescer acima do limite real de 2,5% estabelecido pelo arcabouço.

Nesse caso, para cumprir simultaneamente as duas regras, o crescimento das demais despesas precisa ser comprimido. O problema, portanto, não foi eliminado: apenas mudou de forma. A disputa passa a ocorrer dentro do orçamento, entre a necessidade de preservar os pisos constitucionais e a necessidade de cumprir os limites fiscais.

O relatório identifica, assim, uma tensão que tende a se tornar mais evidente em 2027: o piso constitucional e o novo Fundeb asseguram um crescimento mínimo para a educação, enquanto o arcabouço fiscal procura limitar o crescimento global das despesas.

3. O aumento do gasto não eliminou o subfinanciamento

O principal resultado da análise é que o aumento dos recursos entre 2021 e 2025 não significa que a educação tenha alcançado um nível adequado de financiamento.

A comparação com o Custo Aluno Qualidade (CAQ) é particularmente reveladora. Na estimativa considerada mais realista, 18 das 27 UFs gastaram, na média, menos da metade do valor considerado ideal pelo CAQ, e aproximadamente 66% das UFs não alcançaram, na média do quinquênio, sequer esse referencial de custos.

Isso é especialmente significativo porque o próprio CAQ não incorpora todos os investimentos necessários para ampliar a rede pública. Portanto, mesmo quando o gasto se aproxima desse parâmetro, ainda não significa que estejam asseguradas as condições necessárias para expansão e melhoria da oferta educacional.

O quadro identificado pelo relatório é, portanto, de grave subfinanciamento, e não de abundância de recursos que poderiam simplesmente ser redistribuídos de forma mais eficiente. Mesmo com grandes avanços com a aprovação do novo Fundeb a partir de 2021.

4. O problema também é distributivo: as desigualdades entre as UFs permanecem

O financiamento da educação não se distribui de forma homogênea pelo território. As UFs que já apresentavam gastos por matrícula acima da média nacional em 2021, em geral, continuaram nessa posição em 2025. O mesmo padrão se observou entre aquelas que estavam abaixo da média.

Estados como Alagoas, Maranhão e Bahia permanecem abaixo da média nacional, enquanto São Paulo, Distrito Federal e Paraná ajudam a elevar essa média. Dessa forma, o financiamento não apenas é insuficiente em muitas UFs, como também é distribuído de maneira desigual, dificultando a redução das desigualdades regionais, mesmo considerando uma melhora significativa a partir da aprovação do novo Fundeb, que garantiu um volume de recursos maior a partir da complementação da União aos estados que não alcançaram o valor aluno/ano.

Essa desigualdade tem também uma dimensão racial. A maior parte das matrículas de estudantes pretos e pardos da rede pública concentra-se no Nordeste, justamente a região em que os estados apresentam gastos por matrícula inferiores à média nacional e níveis elevados de contingenciamento. Isso faz com que o subfinanciamento recaia de maneira desproporcional sobre esses estudantes.

5. O “cobertor curto” limita a expansão das políticas educacionais

A análise das diferentes etapas de ensino mostra que os estados concentram seus recursos principalmente no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, que constituem suas principais responsabilidades. Com recursos limitados, a expansão de uma área frequentemente ocorre em detrimento de outra.

O caso do Acre é ilustrativo: a forte expansão do gasto com Ensino Fundamental ocorreu ao mesmo tempo em que o gasto real por estudante no Ensino Médio ficou abaixo do nível observado em 2022. O resultado reforça a hipótese de um “cobertor curto”, no qual as UFs conseguem cumprir determinadas obrigações, mas encontram dificuldades para ampliar simultaneamente a EJA, a educação profissional, o Ensino Superior e outras modalidades.

Esse problema é particularmente relevante diante da reformulação do Ensino Médio, que exige novas estruturas e pelo menos dois itinerários formativos. A estabilidade ou desaceleração dos gastos nessa etapa deixa pouco espaço fiscal para absorver essas novas necessidades.

6. O contingenciamento diminuiu, mas continua comprometendo a qualidade do gasto

A comparação entre 2021 e 2025 mostra uma redução significativa da parcela de recursos educacionais não liquidados. A mudança sugere que o maior espaço fiscal e a retomada dos pisos contribuíram para reduzir o contingenciamento.

Entretanto, o comportamento não foi homogêneo. O Nordeste foi a única região cuja média de recursos não liquidados aumentou entre 2021 e 2025, em grande medida em razão do desempenho da Bahia. Em 2025, Alagoas, Bahia e Maranhão estavam entre os estados com maior parcela de recursos educacionais contingenciados. Os três estados receberam aporte extra pela nova regra de repasse do Fundeb, fato que denota a importância de assegurar que o recurso transferido não seja contingenciado para cumprimento de regras fiscais.

O relatório chama atenção ainda para o efeito do contingenciamento sobre despesas correntes, especialmente a contratação de professores. O problema não é apenas construir escolas: é também não dispor de recursos para contratar os profissionais necessários para fazê-las funcionar. O caso do Norte é expressivo, pois estados com elevado contingenciamento apresentam também baixa média de docentes por turma.

7. Mais recursos se associaram a avanços educacionais, mas o passivo permanece enorme

Os indicadores educacionais apresentam melhora em diversos aspectos no período. A distorção idade-série no Ensino Médio da rede pública caiu de 27,9%, em 2021, para 17% em 2025. Entretanto, a desigualdade racial permanece: a incidência entre estudantes negros continua oito pontos percentuais acima da registrada entre brancos.

Ao mesmo tempo, os dados de aprendizagem mostram que o problema está longe de ser resolvido. Segundo o relatório, em 2023, 66% dos estudantes do terceiro ano do Ensino Médio da rede pública não apresentavam desempenho adequado simultaneamente em português e matemática, e apenas 5% tinham desempenho adequado em matemática. Embora os indicadores de Ideb e Saeb tenham melhorado em boa parte das UFs entre 2023 e 2025, grande parte delas permanece abaixo do nível básico de aprendizagem.

Isso reforça a conclusão de que não há evidências de que os atuais níveis de financiamento sejam suficientes e que o principal problema seja apenas melhorar a eficiência alocativa.

8. O Fundeb foi fundamental para ampliar o financiamento

O novo Fundeb aparece como uma das principais fontes do crescimento recente dos recursos educacionais. Segundo os dados utilizados no relatório, a contribuição do Fundeb representou, na média nacional, 0,4% da Receita Corrente Líquida das UFs. Entre 2023 e 2024, a educação respondeu por cerca de um quarto do crescimento das despesas dos estados.

O novo Fundeb, ao ampliar as obrigações de repasses da União, entra em rota de colisão com a nova regra de teto móvel de gastos. Perante a ausência de teto para o crescimento das despesas estaduais, as UFs conseguem usar o crescimento da arrecadação em momentos de crescimento econômico para expandir e melhorar a oferta de serviços públicos de educação. No entanto, quando a União passa a ter de incorporar os seus repasses dentro da regra do teto de gastos, o crescimento desses repasses disputa com gastos em outras áreas, gerando um impasse orçamentário.

Destaca-se que as regras de complementação e utilização dos recursos do novo Fundeb já impõem, por si só, uma série de condicionantes qualitativos para os gastos estaduais. Dessa forma, submeter os gastos com educação a uma regra fiscal ainda mais rígida nos parece uma dupla oneração de uma função orçamentária tão crucial para o futuro do país. Portanto, a presente nota defende a desvinculação dos gastos com educação das regras fiscais, argumentando que as regras do novo Fundeb já seriam suficientes para estimular uma eficiência qualitativa dos gastos, dispensando qualquer limitante quantitativo destes.

Esse resultado reforça a importância de mecanismos redistributivos e de financiamento que ampliem a capacidade dos entes subnacionais de sustentar a oferta educacional.

9. A principal conclusão: educação não pode ser tratada como variável de ajuste fiscal

A análise dos cinco anos permite rejeitar a ideia de que a educação esteja em uma situação na qual bastaria restringir recursos para induzir uma melhor alocação. O que os dados indicam é justamente o contrário: a educação opera em um cenário de escassez de recursos, com desigualdades territoriais importantes e necessidades ainda não atendidas.

O piso constitucional, de 18% da receita de impostos, funcionou como uma proteção contra a compressão dos gastos educacionais e permitiu a retomada do financiamento depois do período de maior restrição fiscal. Mesmo assim, ele não foi suficiente para superar o subfinanciamento e permitir a expansão necessária da oferta.

Ato contínuo, destacamos que o novo Fundeb incorpora uma métrica de Valor Anual de Aluno por Resultado (VAAR), que distribui bônus financeiros baseado em análises educacionais qualitativas. A rede precisa cumprir determinadas condicionalidades de gestão e apresentar melhoria em indicadores de atendimento e aprendizagem, com redução das desigualdades. A complementação corresponde a 2,5 pontos percentuais do total de recursos do Fundeb. E dado que os repasses já ficam condicionados à métrica de resultados, limitar o volume de repasse por métricas financeiras (regras fiscais) parece representar uma oneração completamente dispensável.

Por isso, o relatório sustenta que a mudança efetiva da realidade educacional não passa por ajustes pontuais nos parâmetros das regras fiscais existentes, mas pela retirada da função Educação dessas amarras.

10. Implicação para 2027

O ano de 2027 aparece como um ponto de inflexão. A incompatibilidade entre o crescimento necessário das despesas educacionais e os limites impostos pelo arcabouço fiscal tende a se tornar mais evidente.

A proposta defendida pelo relatório é desvincular os gastos educacionais das regras fiscais restritivas, substituindo a lógica de “escassear o recurso para melhorar o uso” pela de “prover o recurso e fiscalizar o uso”. Isso não significaria reduzir a responsabilidade fiscal, mas deslocá-la: uma vez assegurados os recursos necessários, a responsabilidade do gestor passaria a ser cobrada fundamentalmente pelos resultados concretos da política educacional.

Síntese das principais conclusões

Em termos mais diretos, o relatório permite chegar a seis conclusões centrais:

1. A retomada do piso constitucional e o fim do teto rígido ampliaram o financiamento da educação nas UFs, com maior intensidade em 2023 e continuidade do crescimento em 2024 e 2025.
2. O novo arcabouço fiscal não resolveu a restrição: apenas a deslocou para dentro do orçamento, criando uma tensão entre o limite global de despesas e o crescimento constitucionalmente vinculado à educação.
3. O aumento do gasto não significa financiamento adequado. Cerca de dois terços das UFs não alcançam o CAQ na média do período, e 18 gastam menos da metade do referencial considerado ideal.

4. O financiamento é profundamente desigual entre as UFs, mantendo vantagens para estados que já partiam de níveis mais elevados e dificultando a redução das desigualdades regionais, mesmo que haja uma correção com os recursos da complementação da União ao Fundeb.
5. As restrições fiscais atingem não apenas investimentos, mas principalmente a capacidade de sustentar a oferta educacional, limitando contratação de professores, expansão da jornada, novas modalidades e ampliação da rede.
6. O problema central não é simplesmente alocar melhor recursos escassos, mas garantir recursos suficientes e acompanhar sua utilização e seus resultados. Por isso, diante do conflito previsto para 2027, o relatório defende a desvinculação da educação das regras fiscais restritivas.

Em síntese, o relatório sustenta que o financiamento da educação brasileira ainda está muito distante do necessário para assegurar qualidade e ampliar o acesso. O período analisado mostra que, quando houve maior espaço fiscal e proteção constitucional, os recursos cresceram e alguns indicadores educacionais avançaram. O desafio, portanto, não é retornar à lógica de escassez, mas criar condições para que o financiamento acompanhe as necessidades reais da educação, reduzindo simultaneamente as desigualdades entre as UFs.



inesc

MALALA_®
FUND