



OBSERVATÓRIO DO
CONHECIMENTO

PLOA 2026

BALANÇO ANUAL DO ORÇAMENTO DO CONHECIMENTO



2025

Balanço Anual do Orçamento do Conhecimento Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026

Letícia Inácio¹
23 de setembro de 2025

No dia 31 de agosto de 2025, o Ministério do Orçamento e do Planejamento tornou público e encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026. Com o PLOA, o Governo Federal determina os montantes orçamentários que serão destinados a cada pasta, função e instituições custeadas pelo poder executivo, bem como também descreve sua política econômica e orçamentária (conforme descrito na Mensagem Presidencial da PLOA 2026²).

Por isso, neste relatório, o Observatório do Conhecimento descreve os principais resultados da educação superior federal e da ciência e tecnologia, calculando o Orçamento do Conhecimento conforme metodologia criada e aplicada pelo Observatório desde 2019, que está descrita no Anexo I. Detalhamos os dados para o horizonte temporal de 2014 a 2026, concentrando a análise no orçamento das Universidades Federais e dos Institutos Federais, além de observar ações e subfunções específicas.

No detalhamento, separamos a análise da ação 4002, referente à assistência estudantil – ação de acompanhamento constante do Observatório do Conhecimento, por sua importância à comunidade discente e à permanência estudantil, sobretudo de camadas de renda mais baixas. Além desta, a subfunção 364, referente ao ensino superior, também é analisada com o objetivo de esclarecer o seu montante orçamentário ao longo do tempo.

Já a formação de pessoal é analisada a partir de suas contribuições à educação superior, através das agências de fomento Capes, custeada pelo Ministério da Educação, e CNPq, custeado pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Para tanto, este relatório se divide em i) Orçamento do Conhecimento; ii) Educação superior e; iii) Ciência e tecnologia – agências de fomento. Considerações estão dispostas ao final.

¹ Pesquisadora do Observatório do Conhecimento. Doutoranda em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia do IE/UFRJ.

² Disponível em: [mensagem-presidencial-ploa-2026.pdf](#)

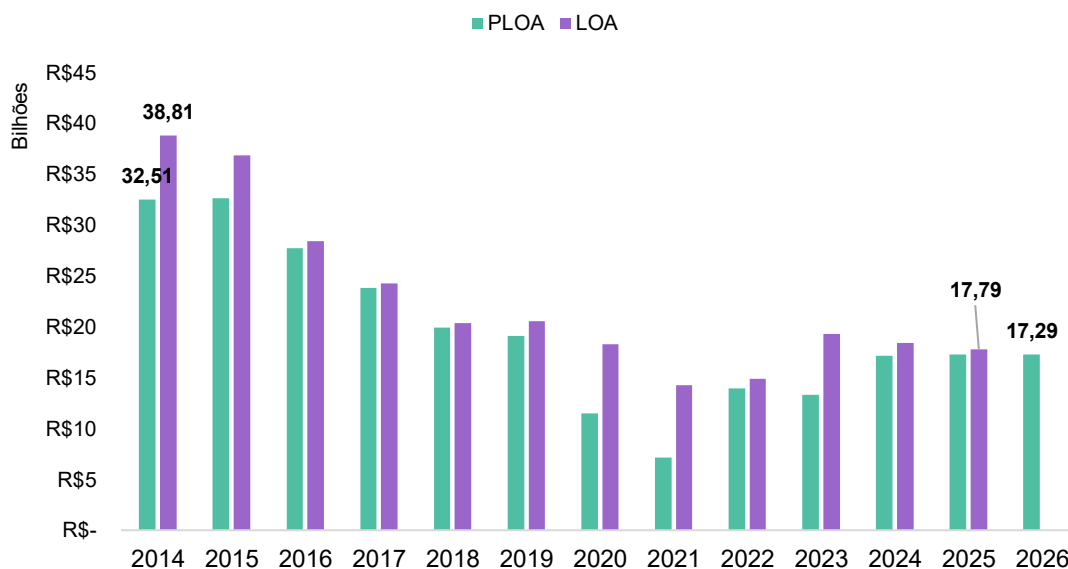
O Conhecimento no Orçamento Federal

Em 2026, o Orçamento do Conhecimento terá R\$17,29 bilhões direcionados pelo governo federal. Este montante equivale à destinação de recursos para Universidades e Institutos Federais, agências de fomento Capes e CNPq, além de institutos de educação inclusiva, como o Instituto Benjamin Constant, Fundação Joaquim Nabuco e Instituto Nacional de Educação de Surdos – resumidamente³.

Em 2025, R\$17,27 bilhões foi a quantia destinada para tais instituições pelo executivo federal, com um aumento garantido pelas emendas parlamentares, que a elevou para R\$17,79 bilhões. Ainda assim, conforme analisado no relatório anterior, observamos a marcha lenta da recomposição do orçamento das instituições geradoras de conhecimento no Brasil. A diferença da PLOA de 2025 para 2026 equivale a, somente, 0,12% de recomposição, face aos 53,19% que o montante atual representa em comparação a PLOA de 2014.

Orçamento do Conhecimento

Orçamento discricionário (Em R\$ bilhões | deflacionado pelo IPCA)



Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA.

Uma comparação utilizando dados dos anos recentes mostra que, ainda que a recomposição seja pequena, houve algum aumento se comparado a PLOA do ano de 2024. Os aumentos de orçamento vistos na Lei Orçamentária Anual (LOA) são garantidos somente a partir da tramitação do PLOA no Congresso, que permite que os

³ Detalhes estão dispostos no Anexo I deste relatório.

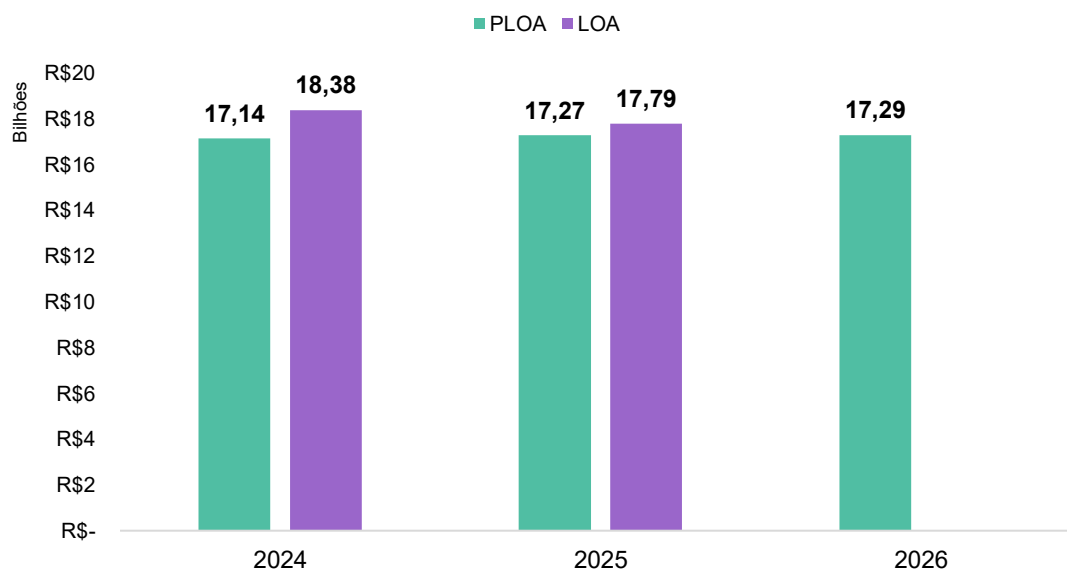
parlamentares acrescentem recursos públicos nas instituições via emendas parlamentares.

No entanto, há uma problemática que o Observatório do Conhecimento vem destacando há algum tempo: trata-se de um reflexo perigoso representado por uma gestão orçamentária que conta com recursos incertos para manter políticas públicas que deveriam ter custeio sólido e garantido entre exercícios fiscais. As emendas, no entanto, são incapazes de garantir isso, dado que são instrumentos políticos, mas que vêm ganhando espaço no orçamento e importância política.

Isso também ressalta que, embora o custeio e o incentivo de políticas para a educação superior e geração de conhecimento deva ser um plano de Estado, há uma fragilidade clara quando analisada pelo lado orçamentário. A perda de recursos ocasionada por uma política de corte de gastos alinhada a regras fiscais restritivas evidencia a vulnerabilidade em que instituições desse setor estão submetidas. Trata-se de algo que exige atenção e reformulação do molde de financiamento, que acompanhe a mudança que tem ocorrido na estrutura fiscal ao longo dos anos e que mantenha a importância do financiamento adequado de instituições que geram conhecimento no Brasil.

Orçamento do Conhecimento

Comparação dos anos recentes (Em R\$ bilhões | deflacionado pelo IPCA)



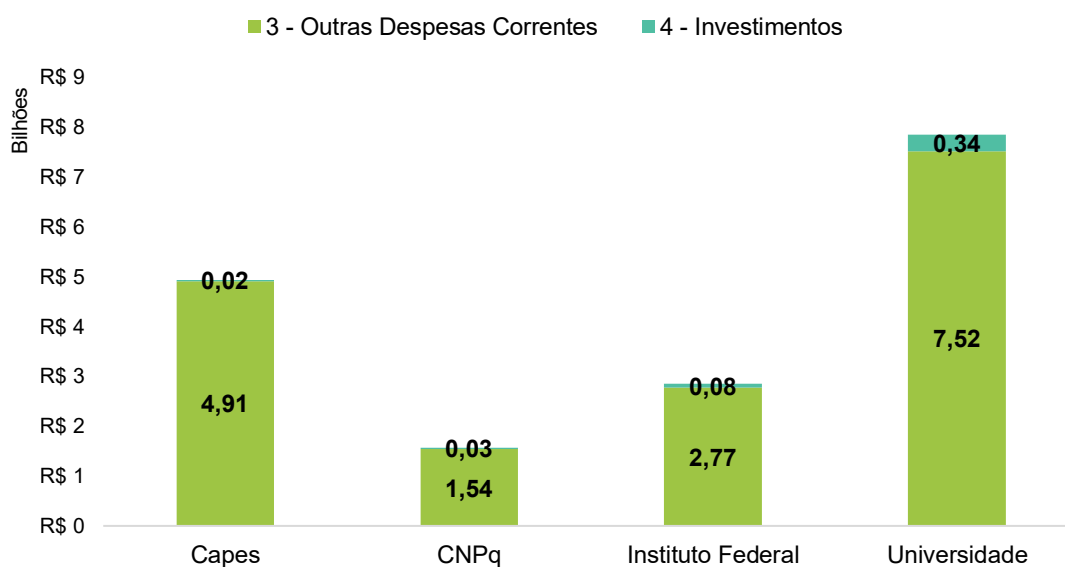
Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA.

A composição das principais instituições inseridas na metodologia do Conhecimento está disposta abaixo. Neste tópico, é possível observar o montante orçamentário das Universidades e Institutos Federais, Capes e CNPq, detalhados por grupo de despesa discricionário (outras despesas correntes e investimentos).

Logo, é possível perceber que um baixo montante do orçamento é destinado a investimentos. Isso justifica, portanto, o motivo pelo qual as instituições mantêm estruturas já depreciadas – sobretudo as universidades e institutos federais.

Composição do Orçamento do Conhecimento

Instituições de maior orçamento (Em R\$ bilhões)



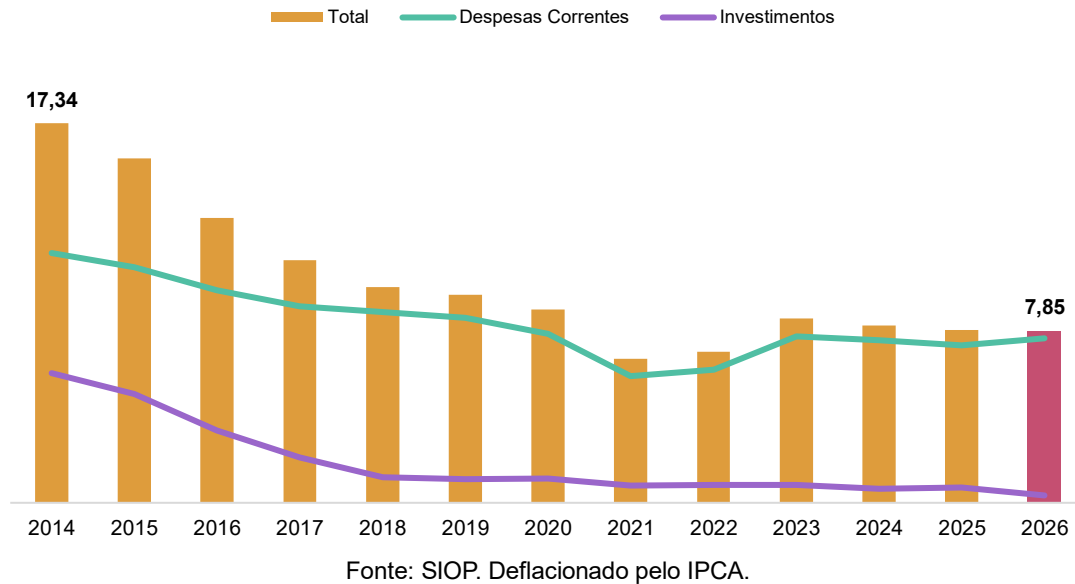
Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA.

A educação superior: a marcha lenta da recomposição

Em 2026, o governo destinará R\$7,85 bilhões para o orçamento discricionário das Universidades Federais. Este valor equivale a 45,3% do que foi destinado há uma década, e é ligeiramente inferior à LOA de 2025, que destinou R\$7,89 bilhões – este montante equivale tanto à destinação de recursos do executivo quanto dos parlamentares, que destinam emendas às Universidades. O gráfico a seguir mostra a trajetória dos últimos 12 anos, tanto para o Lei Orçamentária Anual dos anos anteriores a 2026, e do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026.

Universidades Federais

Orçamento discricionário | Grupo de Despesa (em bilhões | deflacionado pelo IPCA)

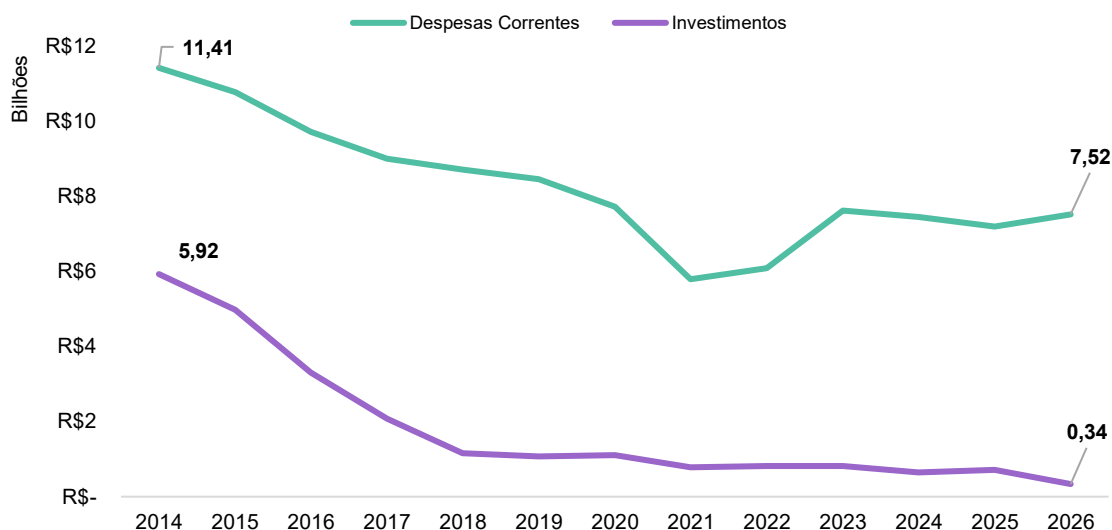


Ao detalhar a análise para as despesas correntes e investimentos, o mesmo cenário do ano anterior se repete: há um desmonte dos investimentos das instituições de ensino superior em curso, que impede a melhoria e expansão estrutural das Universidades. Em 2026, o valor a ser destinado para investimentos é de R\$335,9 milhões, equivalente a apenas 5,67% dos investimentos em 2014. Isso significa que o investimento dessas instituições perdeu espaço no orçamento ao longo dos últimos 11 anos, chegando a um montante insuficiente e impeditivo às atividades de manutenção da Universidade.

Dos R\$7,85 bilhões destinados às Universidades, R\$7,51 bilhões são para as despesas correntes – aquelas responsáveis por custear rubricas como o funcionamento do ensino, pesquisa e extensão, assistência estudantil e fomento das ações de graduação e pós-graduação. Este valor significa 65,87% das despesas correntes em 2014, evidenciando a redução do orçamento das Universidades na última década.

Universidades Federais

Orçamento discricionário | Grupo de Despesa (Em R\$ bilhões | deflacionado pelo IPCA)



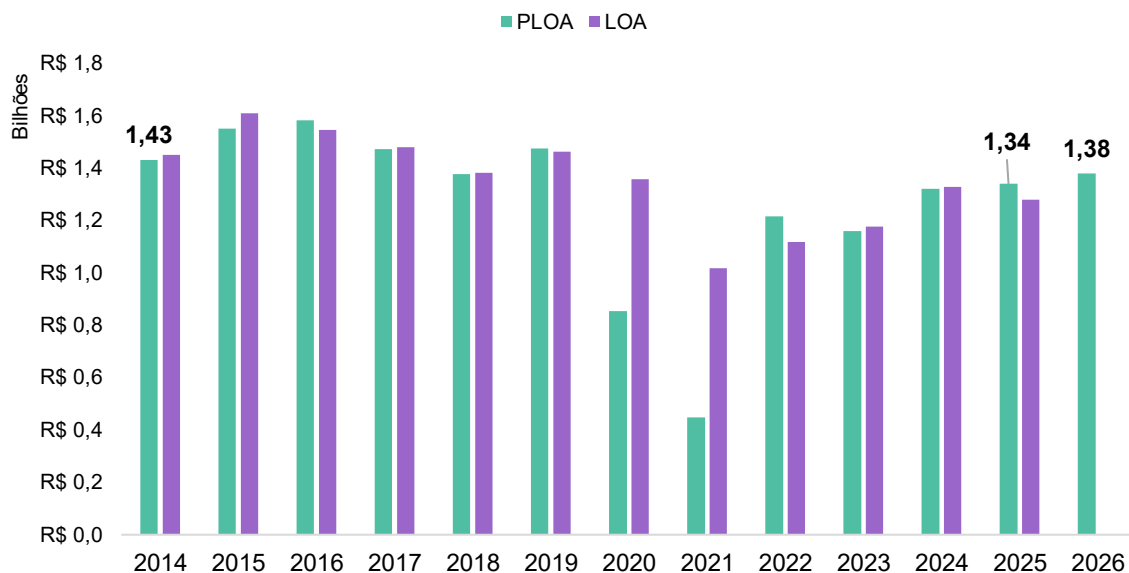
Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA.

Dentre as ações em destaque, selecionamos a ação 4002 – Assistência ao Estudante do Ensino Superior, responsável por direcionar recursos para garantir a permanência estudantil nas Universidades. A ação, diferentemente de outras que compõem o orçamento discricionário da educação superior, mantém um nível quase inalterado ao longo dos anos, com uma redução na média de R\$15,5 milhões entre 2014 e 2026.

Embora a análise fria dos números possa sugerir que não houve perdas substanciais ao orçamento desta rubrica, é necessário ressaltar que ainda não há cobertura completa da assistência estudantil e que é através dela que é possível garantir a permanência de estudantes pobres nas universidades federais. Sem assistência estudantil não há inclusão efetiva. Isto é, à medida que a Universidade se expande e insere parcelas da sociedade que outrora não tiveram acesso à educação superior – sobretudo federal – o orçamento da assistência estudantil deveria aumentar, em vez de permanecer estagnado. Ainda assim, cabe destacar que em 2026, esta ação receberá R\$1,38 bilhões em recursos orçamentários – um montante 2,94% superior a PLOA de 2025.

Assistência ao Estudante do Ensino Superior

Orçamento discricionário (em R\$ bilhões | deflacionado pelo IPCA)



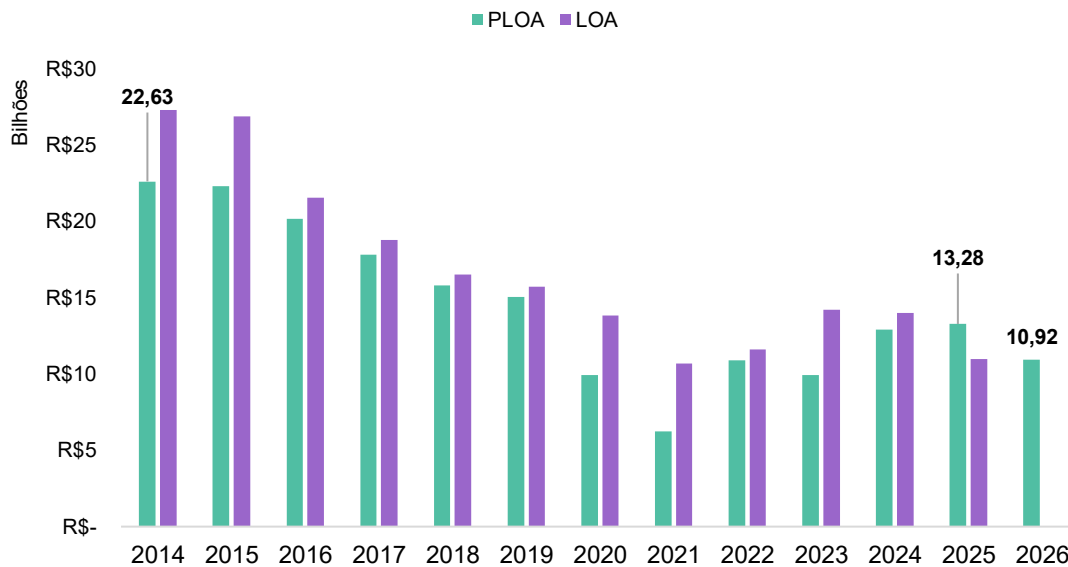
Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA.

A subfunção 364 – Ensino Superior é aquela que concentra a maior parte das principais ações do orçamento discricionário das Universidades Federais. A partir dela, é possível conhecer o montante total de ações como fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão, assistência ao estudante de ensino superior, implantação de Universidades, apoio à consolidação de instituições, além da reestruturação e modernização de estruturas, entre outras.

Em 2026, a subfunção terá R\$10,92 bilhões destinados: uma redução de 17,7% no orçamento da subfunção. Os recursos equivalem a 48% do mesmo montante em 2014.

Subfunção Ensino Superior

Orçamento discricionário (Em R\$ bilhões | deflacionado pelo IPCA)

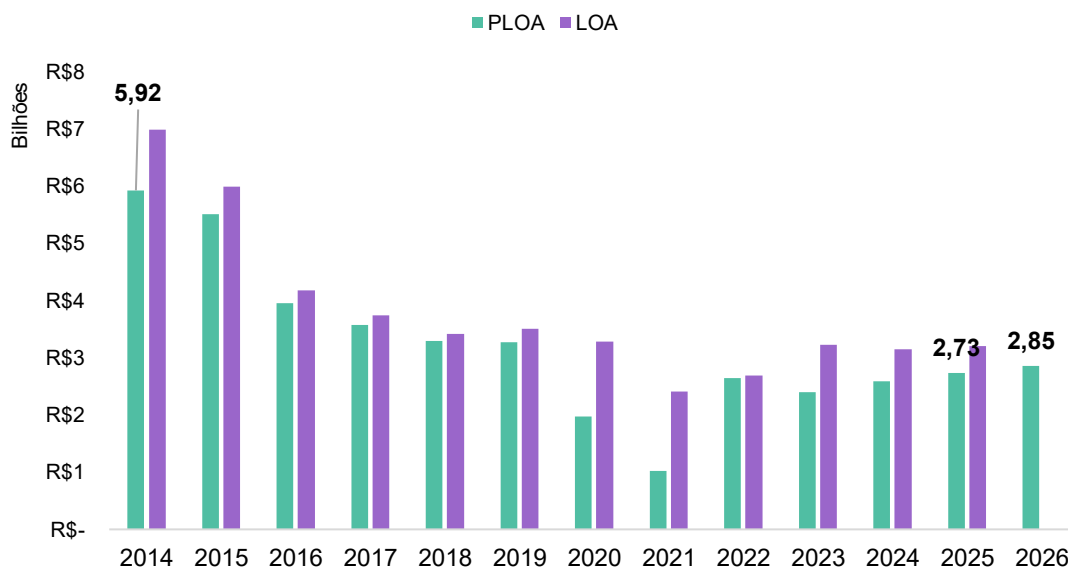


Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA.

Os Institutos Federais (IFs) observaram o mesmo processo de redução orçamentária, com uma recomposição lenta ao longo dos anos mais recentes. Abaixo, é possível visualizar como a redução se deu ao longo da última década, com destaque para os anos de 2020 e 2021. Em 2026, os IFs terão R\$2,85 bilhões destinados para cumprir com despesas discricionárias.

Institutos Federais

Orçamento discricionário (Em R\$ bilhões | deflacionado pelo IPCA)



Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA.

As agências de fomento à educação e à ciência, tecnologia e inovação no orçamento federal

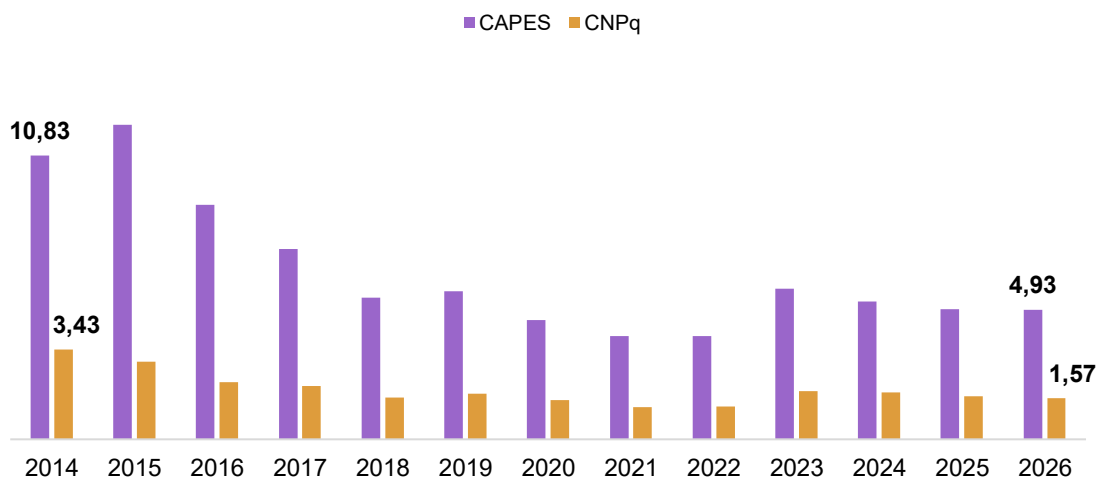
A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) são duas agências de alta relevância no financiamento da pesquisa brasileira em todos os níveis – seja na graduação ou na pós-graduação. Isso ocorre ainda que estejam ligadas a órgãos diferentes: Capes ao Ministério da Educação e CNPq ao Ministério da Ciência, da Tecnologia e da Inovação.

Entre as atividades às quais tais agências são atuantes, incluem-se a formação e capacitação de recursos humanos para a ciência, tecnologia e inovação, concessão de bolsas de formação e de pesquisa para todos os níveis de ensino (desde a básica até a superior), fomento à pesquisa voltada para a geração de conhecimento, novas tecnologias, produtos e processos inovadores, cooperação internacional científica, entre outras ações. Além desses, as agências têm como uma das principais funções o apoio a eventos e projetos que disseminem a inovação científica, além de capacitação e formação de servidores públicos.

Em 2026, as agências receberão, juntas, o montante de R\$6,49 bilhões: ligeiramente inferior a PLOA do ano anterior. No entanto, é necessário reconhecer algumas diferenças próprias do orçamento das agências, como a incidência de fundos de desenvolvimento científico e tecnológico – que não são considerados nesta análise.

Agências de fomento (Capes e CNPq)

Orçamento discricionário (Em R\$ bilhões | deflacionado pelo IPCA)



Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA.

A análise preliminar do orçamento para 2026 evidencia um cenário de estagnação na recomposição orçamentária das instituições da educação superior e a ciência e tecnologia no Brasil. As Universidades Federais, embora essenciais para o desenvolvimento do país, enfrentam um processo de recomposição orçamentária lento e insuficiente, especialmente no que se refere aos investimentos – que a cada ano se torna o menor da série histórica analisada, chegando a apenas 5% em 2026, comparado a 2014.

O debate em torno da recomposição orçamentária e da mudança da lógica do financiamento da educação superior e da ciência e da tecnologia se torna ainda mais latente e necessário, incluindo não apenas a alocação de mais recursos, mas também a revisão de prioridades que garantam a sustentabilidade das universidades e das agências de fomento a longo prazo – isto inclui, por óbvio, a revisão de metas primárias e a garantia legislativa de recursos para a educação superior e a ciência e tecnologia.

O fortalecimento dessas instituições continua sendo indispensável para o futuro brasileiro, para a posição da ciência feita no Brasil no mundo e para o desenvolvimento científico. Esses são, de fato, os pilares do progresso econômico e social.

Anexo I: Metodologia do Orçamento do Conhecimento

1. Metodologia do Orçamento do Conhecimento

O Orçamento do Conhecimento considera o orçamento de:

1. Universidades Federais
2. Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs)
3. Outros institutos federais:
 - a. Instituto Benjamin Constant - IBC
 - b. Fundação Joaquim Nabuco - Fundaj
 - c. Instituto Nacional de Educação de Surdos - INES
4. CAPES
5. CNPq

Em relação aos itens 1 a 4, trata-se do órgão orçamentário **26100 - Ministério da Educação, excluídos os gastos com as unidades orçamentárias:**

- (i) Administração central;
- (ii) Colégios e escolas (CEFETs, Colégio Pedro II, Escolas Agrotécnicas e Escolas Técnicas Federais);
- (iii) Hospitais e maternidades;
- (iv) Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH;
- (v) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- (vi) Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (que registra gastos até 2003).

Em relação ao item 5.a., o órgão orçamentário **24000 - MCTI é composto pelas unidades orçamentárias:**

- (i) Administração Direta;
- (ii) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq;
- (iii) Comissão Nacional de Energia Nuclear;
- (iv) Agência Espacial Brasileira;
- (v) Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- (vi) Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada - S.A. - CEITEC (a partir de 2009);

e, a partir de 2017, e somando cerca de 7% do orçamento do MCTI,



- (vii) Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL;
- (viii) Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRAS (em 2020);
- (ix) Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUST (99% em reserva de contingência);
- (x) Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL (90% em reserva de contingência).

Em relação ao item 5.b., o **antigo órgão orçamentário 2400 - MCTIC** possuiu verbas alocadas até 2018, em duas unidades orçamentárias, representando por volta de 2% do Orçamento do Conhecimento:

- (i) Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB;
- (ii) Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. - NUCLEP.

Estas foram as verbas selecionadas para a composição do Orçamento do Conhecimento.

Além da escolha das unidades orçamentárias acima descritas, são utilizados para fins de comparação a dotação atual prevista na Lei Orçamentária, além dos valores empenhados. O pequeno glossário a seguir descreve o significado dessas rubricas.

Anexo II: Pequeno glossário

Ao longo do documento, sempre que nos referimos a “**valores reais**”, estamos falando de valores corrigidos pela inflação medida pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

A **Dotação Inicial** é aprovada na LOA. O orçamento aprovado não é garantia de que os recursos ali registrados possam ser utilizados.

A **Dotação Atualizada** é o resultado das alterações na dotação inicial, é o orçamento disponível para o ano no mês de referência dos dados.

Os valores **Empenhados** estão na primeira etapa de execução, quando ocorre a reserva de orçamento para a realização de uma despesa planejada. Geralmente ocorre após a assinatura de um contrato de prestação de serviço. Os valores **Liquidados** se referem aos serviços executados no ano de referência.

Os valores identificados como “**sujeito à aprovação**” representam valores condicionados à disponibilidade de recursos e aprovação parlamentar de créditos suplementares para serem utilizados devido à chamada Regra de Ouro (art. 167, III), e se encontram alocados no Órgão orçamentário "93000 - Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição".

As **despesas discricionárias** são compostas das despesas alocadas no Resultado Primário, excluindo-se as despesas: “0 - Financeira”; e “1 - Primária obrigatória”.

A **Reserva de contingência**⁴ é composta por dotações orçamentárias destinadas ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos imprevistos, incluindo a abertura de créditos adicionais.

⁴ Determinada no art. 8º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001, alterado pelo art. 1º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 18 de junho de 2010:

Art. 8º A dotação global denominada “Reserva de Contingência”, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, bem como a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, quando houver, serão identificadas no orçamento de todas as esferas de Governo pelos códigos “99.999.9999.xxxx.xxxx” e “99.997.9999.xxxx.xxxx”, respectivamente, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o “x” representa a codificações das ações e o respectivo detalhamento.

Parágrafo Único. As reservas referidas no caput serão identificadas, quanto à natureza da despesa, pelo código “9.9.99.99.99”.