



OBSERVATÓRIO DO
CONHECIMENTO

PLOA 2025

BALANÇO
ANUAL DO 
ORÇAMENTO DO
CONHECIMENTO



2024



PALAVRAS DA DIRETORIA DE ESTUDOS TÉCNICOS

No dia 31 de agosto de 2024, o Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025. Com a PLOA, o Governo Federal determinou os montantes orçamentários que serão destinados a cada pasta, função e instituições custeadas pelo poder federal. Neste relatório, o Observatório do Conhecimento descreve os principais resultados da educação superior e da ciência e tecnologia, considerando o conceito do Orçamento do Conhecimento conforme metodologia descrita no Anexo I.

Detalhamos, então, para o horizonte temporal de 2014 a 2025, o orçamento das Universidades Federais e dos Institutos Federais. Objetivando a análise de ações específicas das Universidades e Institutos Federais, separamos a ação 4002, referente à assistência estudantil – ação de acompanhamento constante do Observatório do Conhecimento, por sua importância à comunidade e à permanência estudantil, sobretudo de camadas mais baixas. Já a pasta da formação de pessoal é analisada a partir de suas contribuições à educação superior, com as 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.



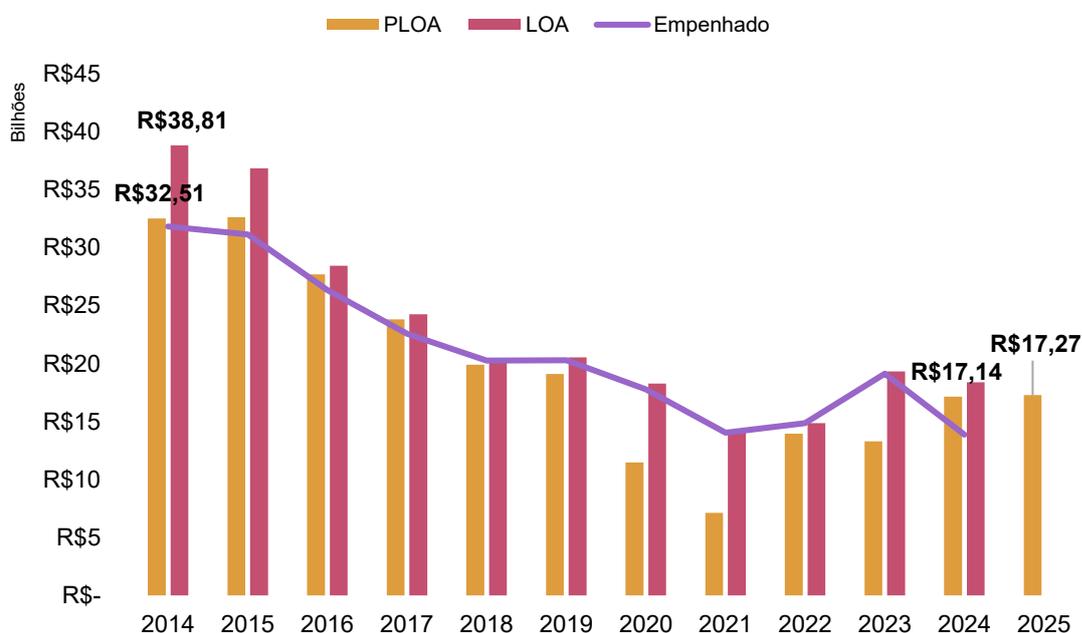
O CONHECIMENTO NO ORÇAMENTO FEDERAL

Em 2025, o Orçamento do Conhecimento terá R\$17,27 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 – resumidamente².

Em 2024, R\$17,14 foi a quantia destinada para tais instituições pelo executivo federal, com um aumento leve garantido pelas emendas parlamentares, que a elevou para R\$18,38 bilhões. Ainda assim, acontece o que observamos como a marcha lenta da recomposição do orçamento das instituições geradoras de conhecimento no Brasil. A diferença da PLOA de 2024 para 2025 equivale a, somente, 0,77% de recomposição, face aos 53,12% que o montante atual representa em comparação a PLOA de 2014. O gráfico abaixo elucida tal relação.

Orçamento do Conhecimento

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



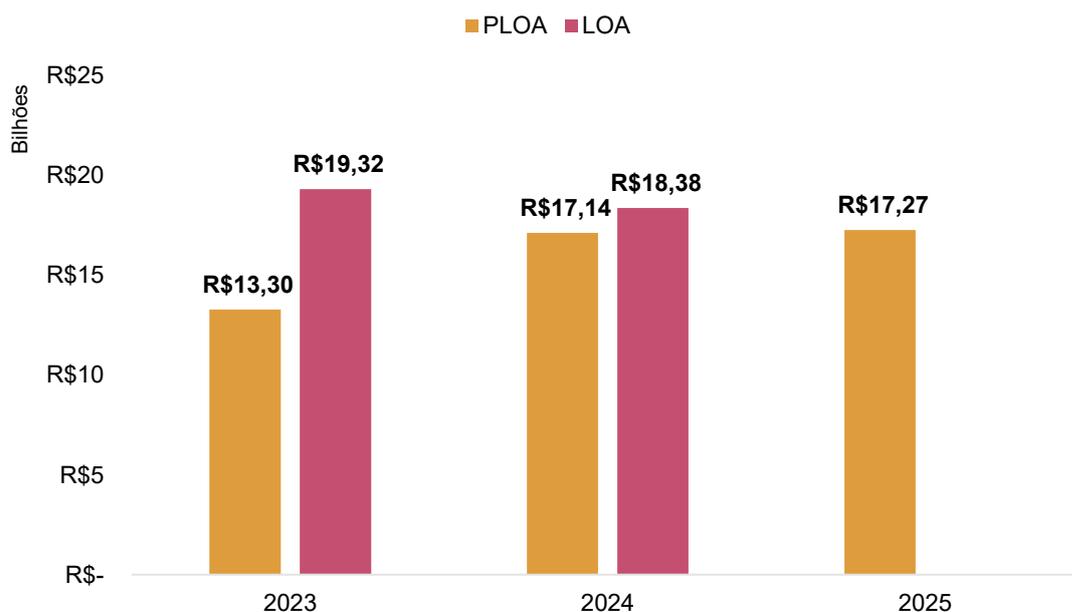
Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

Uma breve comparação aos anos recentes mostra que, ainda que a recomposição seja pequena, houve algum aumento se comparado ao ano de 2023, em que o Orçamento do Conhecimento precisou ser reavaliado durante a tramitação da PLOA no congresso, além de ter contado com a destinação expressiva de emendas parlamentares e teve aumento a partir da PEC da Transição (PEC 32/22).

Isso 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, dado que a estrutura fiscal tem mudado ao longo dos anos, mas a importância de custeio adequado das instituições da educação permanece inalterada.

Orçamento do Conhecimento

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



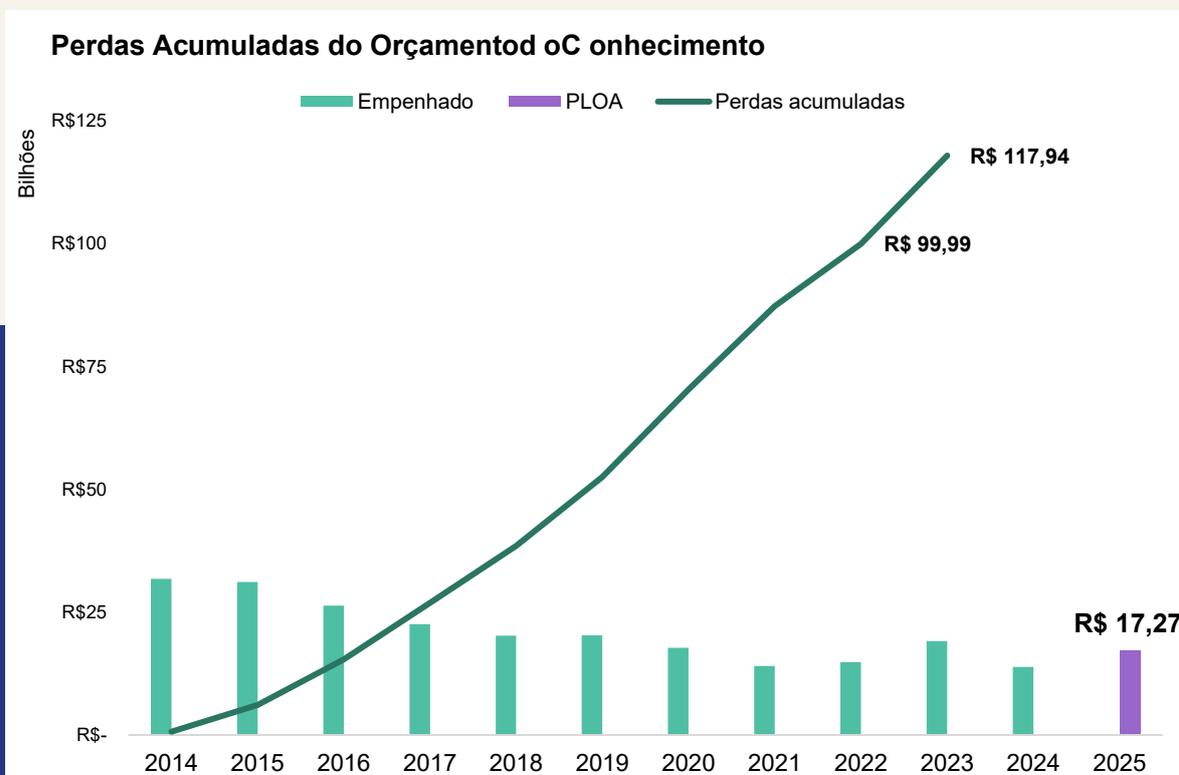
Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

Com a leve recomposição dos anos recentes, as perdas acumuladas do Orçamento do Conhecimento viram uma desaceleração – ainda que lenta. Em 2024, as perdas acumuladas chegaram a R\$117,94 bilhões³, próximo da análise do ano anterior, mostrando o início da desaceleração da curva.





Perdas Acumuladas do Orçamento do Conhecimento



Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

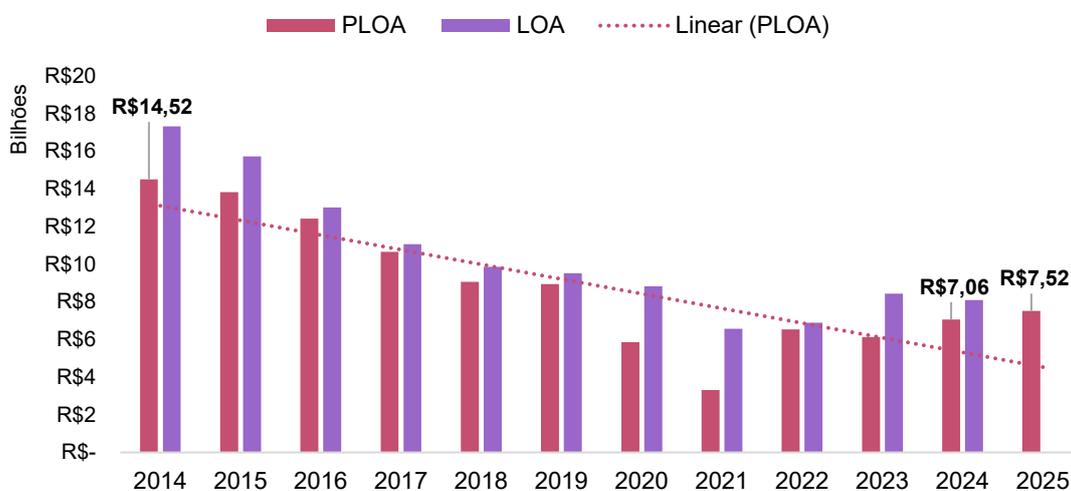
A análise do conhecimento no orçamento segue detalhamentos importantes. Em seguida, decompomos tal montante para as Universidades e Institutos Federais.

A educação superior: a marcha lenta da recomposição

Em 2025, o governo destinará R\$7,5 bilhões para o orçamento discricionário das Universidades Federais. Este valor equivale a 43,36% do que foi destinado há uma década, e é inferior à LOA de 2024, que destinou R\$8,1 bilhões – este montante equivale tanto à destinação de recursos do executivo quanto dos parlamentares, que destinam emendas às Universidades, cujo montante tem crescido a cada ano, como o Observatório averiguou no relatório da LOA 2024. O gráfico a seguir mostra a trajetória dos últimos 11 anos, tanto para o Projeto de Lei Orçamentária Anual, como para a Lei Orçamentária Anual – aquela aprovada e executada após apreciação do Congresso.

Universidades Federais

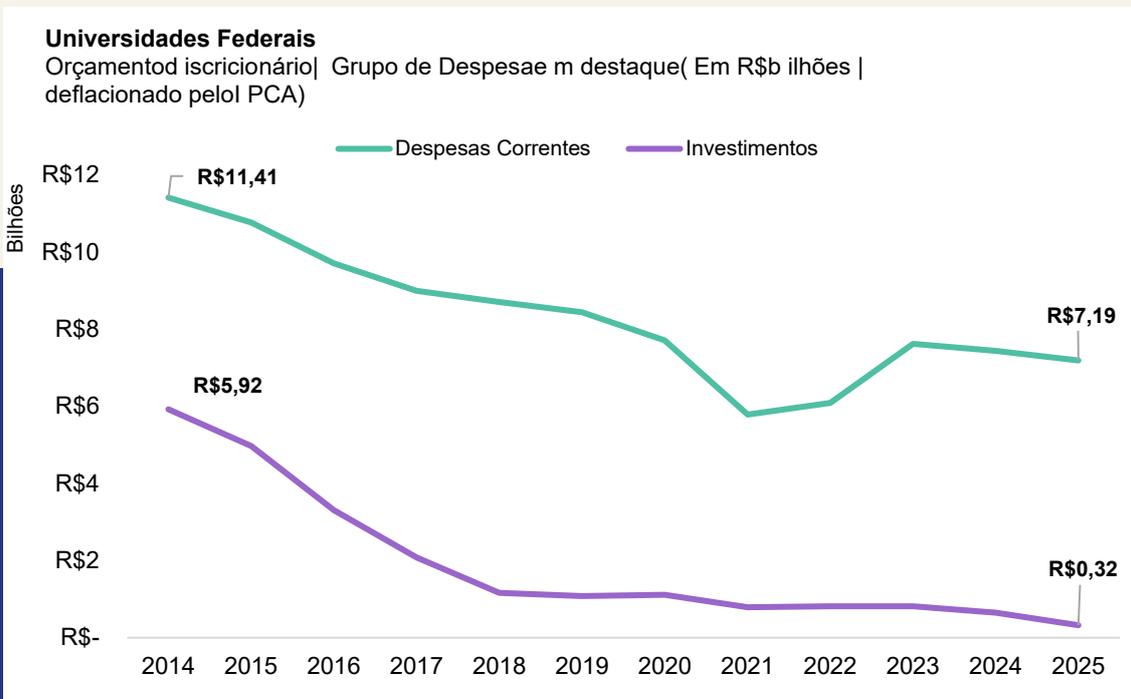
Orçamento iscrionário (Em R\$ bilhões | deflacionado pelo IPCA)



Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

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 2025, o valor a ser destinado para investimentos é de R\$324,3 milhões, equivalente a apenas 5,48% 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\$7,5 bilhões destinados às Universidades, R\$7,19 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 63,03% das despesas correntes em 2014, evidenciando a rápida redução do orçamento das Universidades na última década, como o gráfico abaixo mostra.



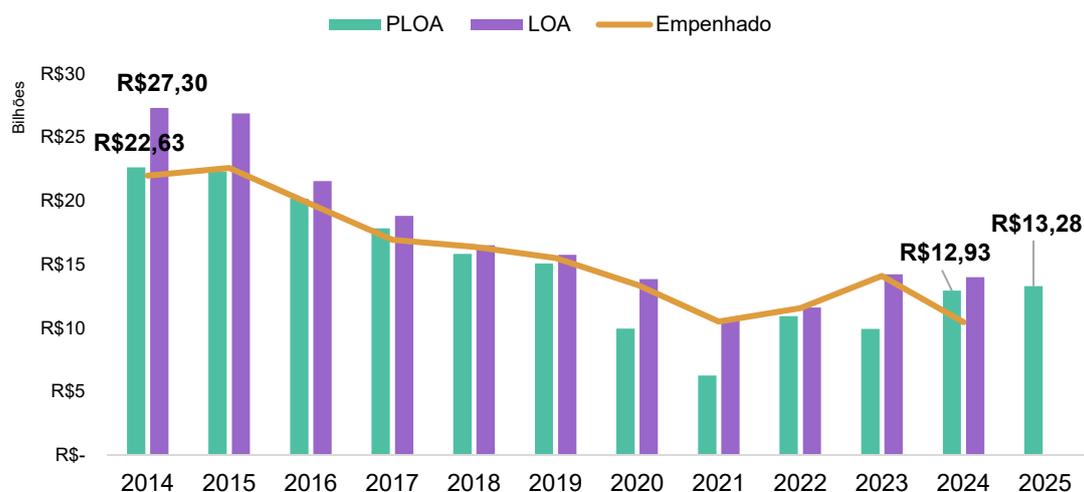
Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

A subfunção 364 – Ensino Superior, uma das subfunções presentes no orçamento do Ministério da Educação, 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 nesse sentido.

Em 2025, a subfunção terá R\$13,28 bilhões destinados, equivalente a 58,69% do mesmo montante em 2014, como o gráfico abaixo demonstra.

Subfunção Ensino Superior

Orçamento iscrionário(Em R\$ bilhões| deflacionado pelo PCA)



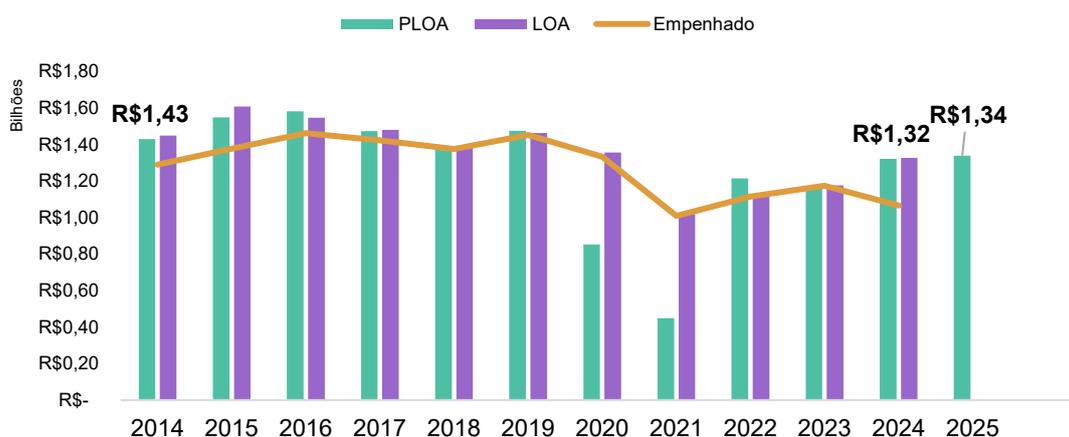
Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

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\$12,25 milhões entre 2014 e 2025. Embora a demonstração que este fato traz retrata que não houve perdas tão substanciais ao orçamento de uma ação relevante à inserção educacional brasileira, é necessário ressaltar que ainda não há cobertura completa da assistência estudantil nas universidades federais.

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, ao invés de permanecer estagnado. Abaixo, o gráfico relativo a esta relação se dispõe.

Assistência ao estudante do Ensino Superior Orçamento do inscrito (em R\$ bilhões) deflacionado pelo IPCA)



Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

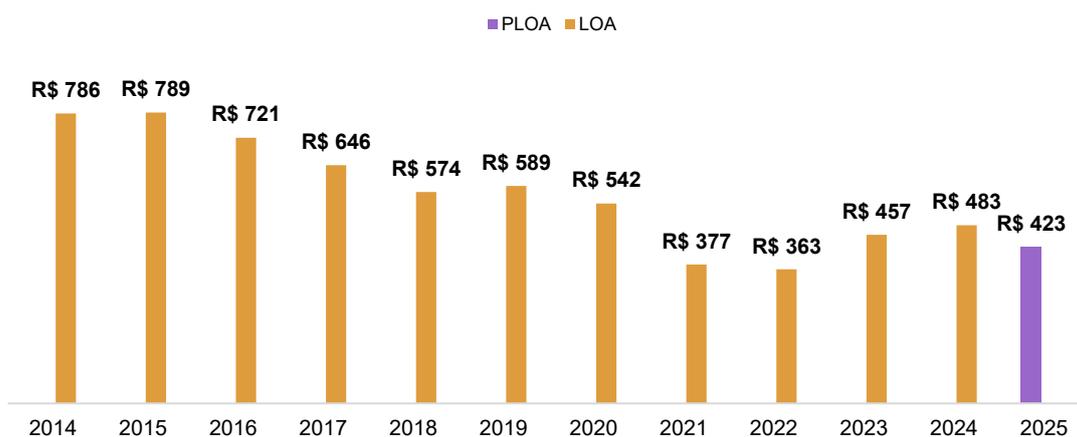
Para trazer substancialidade ao debate sobre o orçamento das Universidades Federais, detalhamos o orçamento da Universidade Federal do Rio de Janeiro como exemplo do corte de gastos das federais. Para a UFRJ, a PLOA de 2025 equivale a R\$423 milhões. Este valor é equivalente a 53,85% da LOA de 2014 e não supera a LOA do ano anterior, que já está acrescida de emendas parlamentares. A UFRJ, assim como diversas universidades brasileiras, mantém suas atividades em meio à asfixia no orçamento.

Os efeitos e consequências da redução de gastos nas universidades são observados no dia a dia: pedidos por economia de água e luz nos prédios e setores, acidentes estruturais e restrição de espaço para o desenvolvimento de pesquisas em áreas das mais diversas. São fatores que condicionam o funcionamento básico de qualquer instituição, e expõe a necessidade imperativa por maior parcela do orçamento para todas as Universidades Federais – uma vez que a situação das Universidades menores é ainda pior que Universidades grandes como a UFRJ.

No gráfico abaixo, é possível visualizar a trajetória da redução do orçamento iniciada em 2014.

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Orçamento iscrionário (em milhões) deflacionado pelo IPCA)



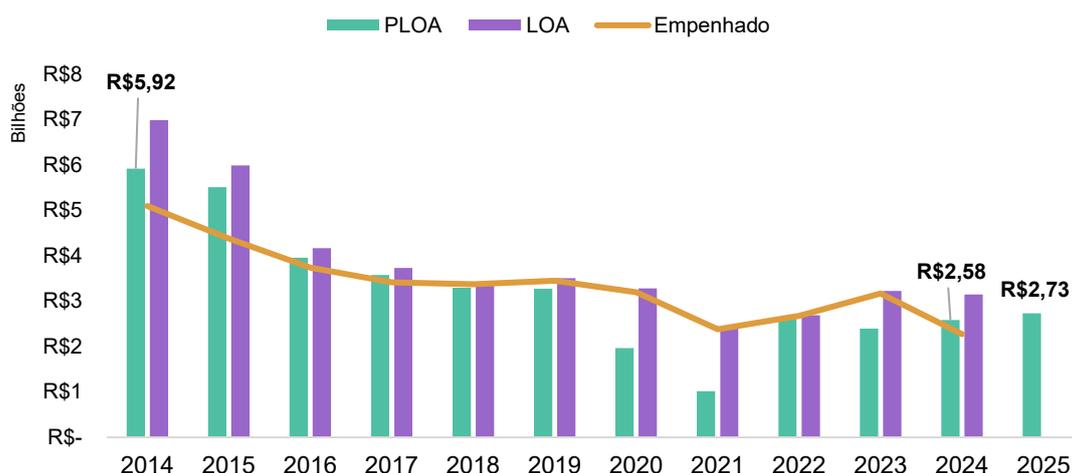
Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

Os Institutos Federais (IFs) observaram o mesmo processo de redução orçamentária. Abaixo, é possível visualizar como a redução se deu ao longo da última década, com destaque para os anos de 2020 e 2021. Neste período, os Institutos Federais passaram por um desmonte orçamentário grave – chegando à mínima histórica em 2021. A suplementação foi feita, em grande parte, após tramitação da PLOA no congresso, que possibilitou o envio de mais recursos. As emendas parlamentares também tiveram papel importante. Em 2021, por exemplo, os Institutos Federais receberam R\$53 milhões em emendas individuais e R\$116,23 milhões em emendas de bancada.

Em 2025, os IFs têm R\$2,73 bilhões destinados para cumprir com despesas discricionárias.

Institutos Federais

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



Fonte: SIOF. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

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

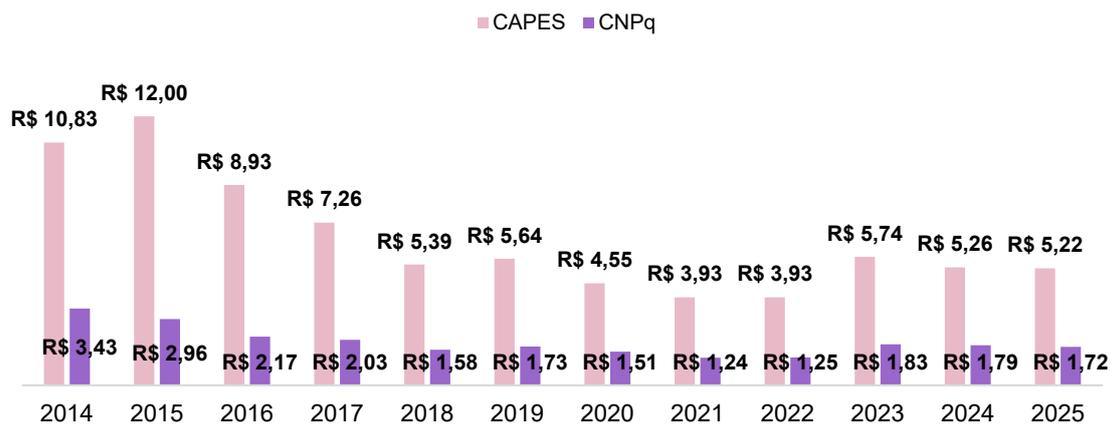
A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) são duas agências cruciais no financiamento da pesquisa brasileira, embora estejam ligadas a órgãos diferentes: Capes ao Ministério da Educação e CNPq ao Ministério 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 2025, as agências receberão, juntas, o montante de R\$6,9 bilhões. Este é um resultado que mostra a recomposição ligeiramente mais acelerada para as agências que para as Universidades no total, como é possível visualizar pela LOA e PLOA de 2025, disponível abaixo. No entanto, é necessário reconhecer algumas diferenças próprias do orçamento das agências, como a incidência de fundos de desenvolvimento científico e tecnológico.

Agências de fomento (Capes e CNPq)

Orçamentod iscrionário(Em R\$ bilhões| deflacionado pelo IPCA)

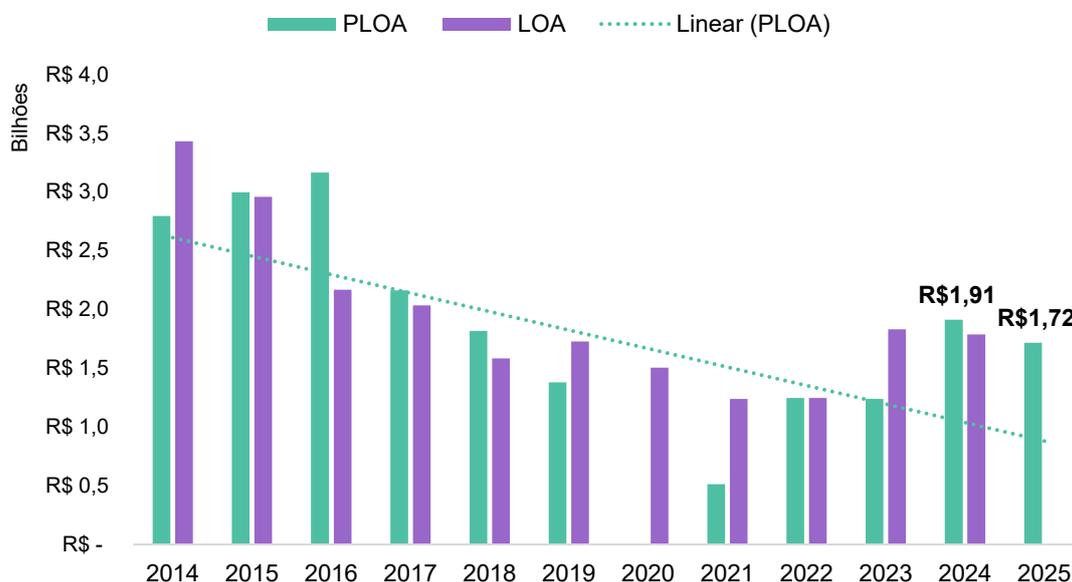


Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

Analisando-os separadamente, torna-se perceptível a pequena redução orçamentária em comparação ao ano anterior em ambas as agências.

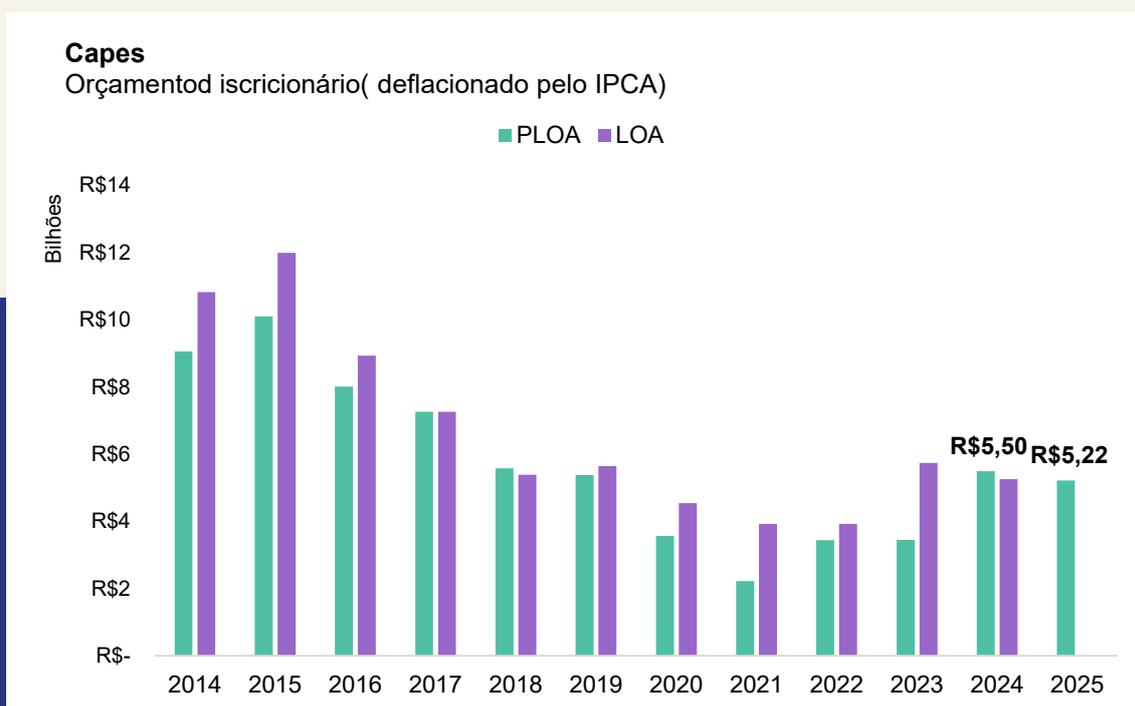
CNPq

Orçamentod iscrionário(deflacionado pelo IPCA)



Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

O CNPq terá, em 2025, R\$1,72 bilhão para cumprir com suas ações do orçamento discricionário. Em 2024, teve R\$1,91 bilhão. Houve, portanto, a redução de R\$195 milhões.



Fonte: SIOP. Deflacionado pelo IPCA. Valores de 2024 e 2025 seguem as projeções para o IPCA do relatório Focus do Banco Central lançado em 6 de setembro de 2024.

Já a Capes terá, em 2025, R\$5,2 bilhões destinados para suas despesas discricionárias. No ano anterior, teve R\$5,5 bilhões, mostrando uma diferença de R\$277 milhões a menos.

A análise preliminar do orçamento para 2025 evidencia um cenário de desafios ainda persistentes para a 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.

Este é um cenário que demonstra a importância latente do debate em torno da recomposição orçamentária das instituições do conhecimento, 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 é indispensável para o futuro brasileiro, para a posição da ciência feita no Brasil no mundo e para o desenvolvimento científico. Essas são, de fato, os pilares do progresso econômico e social.

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 Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP
 - d. Instituto Nacional de Educação de Surdos - INES
4. CAPES
5. CNPq
6. MCTI
 - a. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
 - b. antigo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

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 - EBSEH;
- (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 inicial prevista na Lei Orçamentária, os valores empenhados e os valores liquidados. 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

Nesta nota, utiliza-se na maioria das vezes para a apuração do Orçamento do Conhecimento o valor liquidado. Desse modo, trabalha-se com os valores referentes a serviços já realizados e bens já entregues. Também são utilizados os valores empenhados e as dotações iniciais contidas nas Leis Orçamentárias, de modo a realizar a comparação com o ano de 2021.