



IMPACTO DO PROUNI NA RECONFIGURAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR: ACESSO E EFICIÊNCIA ACADÊMICA

IMPACT OF PROUNI ON THE RECONFIGURATION OF THE BRAZILIAN HIGHER EDUCATION MARKET: ACCESS AND ACADEMIC EFFICIENCY

Lucas Alves Lopes³⁵
Gabriella Gonçalves Vieira³⁶
Tais Ferreira de Almeida³⁷
Thâmara Machado e Silva³⁸

RESUMO

Este estudo analisa as transformações no mercado de ensino superior brasileiro entre os anos de 1995 e 2015, com foco no impacto do Programa Universidade para Todos (ProUni). A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e utiliza a Análise Econômica do Direito para demonstrar como mecanismos extrafiscais permitiram às Instituições de Ensino Superior privadas maximizar lucros ao ocupar vagas ociosas em troca de isenções fiscais. Os resultados indicam reconfiguração do mercado, com redução da participação pública e consolidação de grandes grupos educacionais por financeirização, fusões e aquisições. A análise verifica que, embora o ProUni tenha ampliado o acesso, persistem evasão elevada e barreiras estruturais ao sucesso acadêmico.

Palavras-chave: ProUni; Ensino Superior; Mercado Educacional; Democratização do Acesso; Evasão Escolar.

ABSTRACT

This study analyzes transformations in the Brazilian higher education market between 1995 and 2015, focusing on the impact of the University for All Program (ProUni). The research adopts a qualitative approach and uses Law and Economics to demonstrate how extrafiscal mechanisms enabled private Higher Education Institutions to maximize profits by filling vacant seats in exchange for tax exemptions. The results indicate a market reconfiguration, marked by reduced public sector participation and the consolidation of large educational groups through financialization, mergers, and acquisitions. Although ProUni expanded access, high dropout rates and structural barriers to academic success persist.

Keywords: ProUni; Higher Education; Education Market; Democratization of Access; Student Dropout.

35 Formado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Goiás (UEG). Credenciado pela SUSEP para atuação no mercado de seguros, é proprietário da empresa LA Gestão e Corretora de Seguros, com ampla experiência nas áreas de Customer Service, Logística e Suporte a Vendas. (lucasalves_lopes@hotmail.com).

36 Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual de Goiás (UEG), bolsista de iniciação científica PROEXT-PG-UEG. (gabriellaggv10@gmail.com).

37 Engenheira Agrônoma (UFG), especialista em Sementes (UFLA), mestre e doutor em Agronomia (Unesp). Com experiência em pesquisa e gestão na Emater/GO, atua desde 2011 como docente na UEG nas áreas de Fitossanidade e Produção Vegetal. Atualmente, coordena a Plataforma Institucional de Pesquisa e Inovação em Bioinsumos da UEG. (tais.almeida@ueg.br).

38 Farmacêutica (UEG) e Tecnóloga (Uniderp), com doutorado em Ciências Ambientais (UEG) e pós-doutorado em Bioquímica e Biologia Molecular (UFOB). Possui vasta trajetória na gestão acadêmica em grupos educacionais como Anhanguera/Kroton, Afya e MUST University. Docente desde 2005 e avaliadora do INEP/MEC, atua em telefarmácia, pesquisa científica e orientação acadêmica, sendo atualmente professora visitante no Profnit (UEG) e tutora na Academia Virtual do CRF-SP. (thamaramachado.silva@gmail.com).

INTRODUÇÃO

A configuração do ensino superior brasileiro sofreu transformações estruturais profundas a partir da década de 1990, consolidando um modelo de expansão majoritariamente privado, conforme observado por dos Santos e Mesquita (2019). Nesse contexto, o Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído pela Lei nº 11.096/2005, emergiu como a principal política de democratização do acesso, utilizando o mecanismo da extrafiscalidade para converter tributos em bolsas de estudo (Brasil, 2005).

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, Kalil e Gonçalves (2018) apontam que o ProUni é um exemplo de eficiência ao permitir que as Instituições de Ensino Superior (IES) ocupem vagas ociosas — com custo marginal próximo de zero — em troca de isenções fiscais. As instituições definem as "regras do jogo", e o ProUni alterou essas regras para reduzir o risco de investimento no setor. Assim, a adesão ao programa tornou-se uma decisão estratégica de maximização de lucros e redução de custos operacionais (Hedstrom & Swedberg, 1996).

Essa dinâmica, contudo, fortaleceu a lógica da educação como mercadoria, segundo Chaves et al. (2020). A transferência indireta de fundos públicos permitiu a consolidação de grandes grupos educacionais e uma intensa mercantilização da educação. Carvalho (2013) destaca que a garantia de receita via isenções e o fluxo constante de bolsistas tornaram as IES ativos atraentes para o capital rentista, resultando em processos de fusões e aquisições que criaram oligopólios. Paralelamente, Corbucci (2004) já alertava para a "deserção do Estado", onde o investimento na rede pública é preterido em favor do subsídio à rede privada.

Compreender a transição histórica do ensino superior brasileiro é estratégico para a sustentabilidade institucional. Entre 1992 e 2012, o sistema passou por uma expansão sem precedentes, saltando de 1,5 milhão para mais de 7,5 milhões de estudantes (McCowan, 2016). Esse aumento de cinco vezes em apenas duas décadas redefiniu as fronteiras competitivas do mercado, deslocando-se de um modelo centrado no setor público para um cenário dominado pelo setor privado. Não se tratou apenas de uma mudança no volume de matrículas, mas de uma reconfiguração estrutural na qual o setor privado aproveitou um grande “vácuo de oferta” deixado pelo Estado.

O presente trabalho justifica-se pela necessidade de aprofundar a análise referente às políticas e práticas da democratização do ensino superior através da resposta à pergunta de pesquisa: “Como as políticas de democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, especialmente o ProUni, impactaram a estrutura e a dinâmica do mercado educacional?” (Figura 1.) Além disso, o trabalho traz apontamentos para a reflexão crítica frente a permanência

do discente e o sucesso acadêmico, tornando ambos parte da premissa regente destas políticas, contribuindo para a construção de uma educação superior mais inclusiva e equitativa.

METODOLOGIA

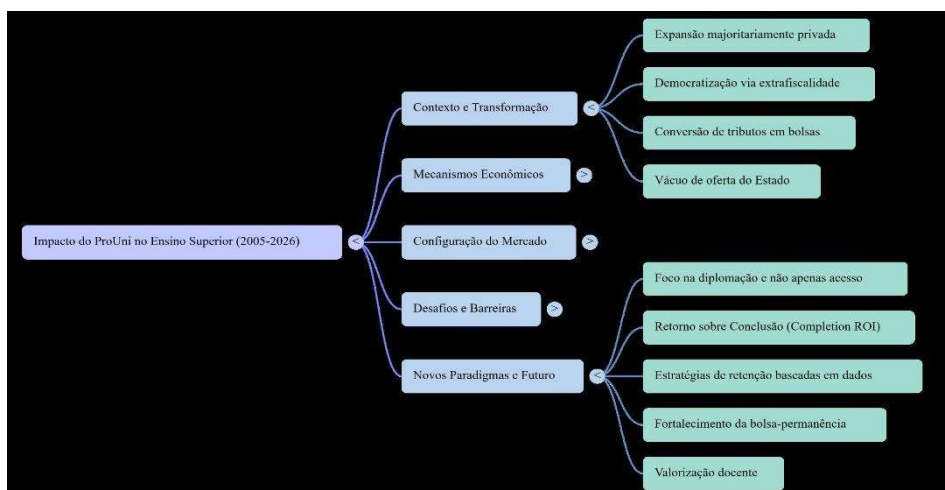
A pesquisa baseia-se em uma abordagem quanti-qualitativa, utilizando levantamento bibliográfico no Portal de Periódicos CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e análise de dados do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Foram selecionados estudos revisados por pares publicados na escala temporal de 1995 a 2015, focando na intersecção entre financiamento público e comportamento dos agentes de mercado. A delimitação do período entre 1995 e 2015 justifica-se por compreender o ciclo completo de ascensão e consolidação do modelo de expansão do ensino superior brasileiro via setor privado, movido por incentivos estatais. Ao fechar em 2015, a pesquisa foca na análise do sucesso e dos limites desse modelo de democratização, evitando as variáveis externas trazidas pela pandemia de 2020 e focando estritamente na relação política pública x mercado. Para responder a pergunta de pesquisa "Como as políticas de democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, especialmente o ProUni, impactaram a estrutura e a dinâmica do mercado educacional", a pesquisa foi realizada no portal periódicos CAPES utilizando-se os seguintes termos de busca: (ProUni OR "higher education access Brazil") AND ("marketization" OR "private higher education") AND ("rational choice" OR "interest groups") (ProUni OR "higher education access Brazil") AND ("student dropout" OR "completion rates").

REEDUC
REVISTA DE ESTUDOS EM EDUCAÇÃO

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

A Figura 1 representa o mapa mental conceitual para os impactos do ProUni no ensino superior brasileiro segundo contexto, desafios e novas perspectivas.

Figura 1. Impacto do ProUni no Ensino Superior Brasileiro (2005-2026).



Fonte: Elaborado pelos autores, 2026.


A Tabela 1 mostra a evolução da participação de mercado entre os anos de 1995 a 2015 (Tabela 1).

Tabela 1. Evolução da Participação de Mercado (1995 vs. 2015)


Métrica	1995	1995	2015	2015
	(Público)	(Privado)	(Público)	(Privado)
Número de Instituições	210 (23,5%)	684 (76,5%)	296 (12,1%)	2.152 (87,9%)
Participação nas Matrículas	39,9%	60,1%	27,4%	72,6%
Crescimento de Vagas (95–17)	195,3%	670,8%	—	—

Fonte: Brasil, 2026.


Conforme dados do INEP, verifica-se a redução da participação institucional do setor público de 23,5% em 1995 para 12,1% em 2015 permitindo que entidades privadas capturassem 87,9% de todas as Instituições de Ensino Superior (IES). Enquanto a participação do setor público nas matrículas recuou para 27,4%, o setor privado absorveu com sucesso a maior parte da nova demanda, alcançando 72,6% das matrículas totais em 2015 (Brasil, 2026). Programas federais, especialmente ProUni (Programa Universidade para Todos) e FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), evoluíram de instrumentos de inclusão social para os principais




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG



UEG



UEG



UEG

mecanismos financeiros de sustentação da indústria privada de educação. A intensidade desse apoio foi ainda evidenciada por Lourenço (2016), que destacou que apenas no primeiro semestre de 2015 foram oferecidas 213.113 bolsas do ProUni. Os contratos do FIES registraram um aumento entre 2009 e 2014, passando de aproximadamente 32.741 para 732.243 contratos (BRASIL, 2026).

Esse nível de aceleração revela uma vulnerabilidade sistêmica à política fiscal federal. O custo fiscal do ProUni por meio de renúncia tributária alcançou R\$ 1,27 bilhão em 2016, o maior valor da história do programa (Brasil, 2026). Entre 2005 e 2008, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou que as IES participantes receberam R\$ 673 milhões em isenções fiscais. Segundo Chaves et al. (2020), os gastos combinados com FIES e ProUni em 2017 representaram 44,2% de todo o orçamento federal destinado às universidades federais. As IES privadas trocaram autonomia operacional por volume de matrículas, resultando em alto grau de dependência fiscal. Apesar da expansão, o mercado enfrenta um significativo “teto de conclusão”; em 2012 apenas 11,3% da população brasileira havia concluído o ensino superior, indicando que a expansão ainda não conseguiu converter acesso em diplomas (Brasil, 2026).

A “lacuna de inclusão” continua sendo um obstáculo ao mercado. Em 2015, a taxa de matrícula entre os 25% mais ricos da população era de 71,7%, enquanto no quartil mais pobre era de apenas 10,9% (Brasil, 2026). Embora a representação de estudantes pretos e pardos tenha dobrado (de 5,5% para 12,8%) o sistema ainda não superou as barreiras socioeconômicas que impedem a graduação em massa.

A maior parte da população entre 18 e 24 anos permanece fora do sistema. Isso representa tanto um fracasso social quanto um enorme mercado ainda não explorado. Embora o acesso tenha sido ampliado, a trajetória para a conclusão do curso é repleta de obstáculos que geram riscos de evasão como: a) Custos Indiretos: a gratuidade da mensalidade (Prouni) ou a vaga pública não cobrem gastos com moradia, transporte, alimentação e material didático, que frequentemente excedem a capacidade financeira da família; b) Dilema Trabalho-Estudo: o estudante enfrenta a tensão entre a necessidade de gerar renda e a obrigação de manter o rendimento acadêmico para não perder o benefício, gerando uma situação de vulnerabilidade constante; c) Dilemas Sociais e Alteridade: o bolsista muitas vezes é visto como um “intruso” ou uma ameaça à “qualidade” da instituição, sofrendo processos de estigmatização que levam à autoexclusão. Para romper esta realidade, as IES precisam ir além de simplesmente “vender vagas” e passar a projetar trajetórias educacionais compatíveis com a realidade econômica do estudante de baixa renda contemporâneo.

A Tabela 2 apresentada abaixo evidencia que a evasão discente no ensino superior não decorre de variáveis isoladas, mas de uma conjunção entre barreiras estruturais, econômicas e pedagógicas que exigem respostas institucionais diferenciadas.


Tabela 2. Matriz de Risco: Fatores de Evasão vs. Mitigação Estratégica

Fator de Evasão	Impacto / Base	Mitigação Estratégica
Complexidade de determinadas áreas	Conclusão em Física de 20,46% (Rabelo, 2013)	Sistemas de tutoria com alerta precoce baseados em IA para STEM
Volatilidade econômica	Evasão no ProUni de 19,5%	Ampliação de bolsas de permanência e modelos de ensino híbrido-flexível (HyFlex)
Desalinhamento com o mercado	Recorde de vagas ociosas em 2021 (Ikuta; Barreyro, 2025)	Mapeamento curricular orientado por dados e empregabilidade regional
Rotatividade em licenciaturas	Conclusão em Matemática de 34,14%	Redesenho curricular com bolsas para estágio profissional


Fonte: Brasil, 2026.

Os dados demonstram que áreas de alta complexidade técnica, como Física, apresentam fragilidades críticas na conclusão (20,46%), sugerindo que a transição entre o ensino médio e a graduação em cursos STEM (Science, Technology, Engineering, and Mathematics) demanda intervenções pedagógicas proativas, como sistemas de tutoria baseados em inteligência artificial para detecção precoce de defasagens de aprendizagem. Em contrapartida, a vulnerabilidade econômica (materializada na taxa de 19,5% de evasão entre bolsistas do ProUni) aponta para a insuficiência do subsídio apenas à mensalidade. A mitigação deste cenário pressupõe, portanto, a ampliação de políticas de permanência e a adoção de modelos pedagógicos flexíveis, capazes de acomodar a realidade laboral do estudante de baixa renda sem comprometer sua progressão acadêmica.


O desalinhamento com as demandas do mercado de trabalho (recorde de vagas ociosas observado em 2021) impõe a necessidade de um redesenho dos currículos orientado por dados de empregabilidade regional. A situação é particularmente aguda nas licenciaturas, onde a baixa atratividade da carreira, refletida na taxa de conclusão de 34,14% em Matemática, demanda incentivos que transcendam a sala de aula, como a integração efetiva entre estágios profissionais remunerados e a reestruturação curricular. Em última análise, a Tabela 2 indica que a eficiência




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG




UEG



UEG



UEG



UEG

institucional contemporânea depende da capacidade das IES em transitar de uma abordagem de gestão passiva para uma governança de retenção baseada em evidências, onde o acompanhamento da trajetória discente é tão prioritário quanto a captação de novos ingressantes.

O sucesso da democratização a partir de 2026 não será medido pelo número de ingressantes, mas pela capacidade do Estado em garantir que o estudante de classe popular converta seu ingresso em título universitário, consolidando a educação superior como o motor efetivo da mobilidade social brasileira.

O “novo normal” do ensino superior brasileiro é um mercado em que o crescimento já não é impulsionado pelo volume de vagas mas pela eficiência da trajetória do estudante. A lucratividade institucional dependerá agora da capacidade de converter acesso em conclusão por meio de estratégias agressivas de retenção baseadas em dados. Navegar na fase pós-expansão do ensino superior brasileiro exige a transição de um modelo de crescimento baseado em volume para um modelo baseado em eficiência e sustentabilidade. O sucesso institucional será definido pela capacidade de transformar acesso em conclusão, operando em um cenário caracterizado por alta dependência fiscal e profundas mudanças demográficas.

CONCLUSÃO

Em síntese, este recorte temporal para o ProUni revela uma política de impacto ambivalente: se por um lado o mecanismo fiscal foi eficaz na rápida absorção da demanda e na redução do risco de investimento privado, por outro, consolidou um modelo de expansão marcado pela mercantilização. O modelo vigente até 2015 priorizou a macroestrutura das matrículas (o volume) em detrimento da sustentabilidade da trajetória acadêmica. O descompasso entre o acesso democratizado e a baixa taxa de titulação, que em 2012 limitava a conclusão do ensino superior a apenas 11,3% da população brasileira, evidencia que o ciclo de expansão por volume atingiu seu ponto de saturação. Esse cenário é agravado por custos indiretos e pelo estigma social que transforma a permanência em uma constante luta pela sobrevivência acadêmica.

O desafio para a próxima década não reside na ampliação numérica, mas na qualificação da permanência. A educação superior brasileira, para cumprir sua promessa como motor de mobilidade social, deve transitar de um modelo de 'venda de vagas' para um modelo de 'gestão de carreiras educacionais', onde a diplomação seja a métrica soberana de sucesso das políticas públicas.






















REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Superior**. Brasília, DF: Inep, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos (ProUni). Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm.

CARVALHO, Cristina Helena A. de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761–801, jul./set. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000300013. Acesso em: 24 mar. 2026.

CHAVES, V. L. J.; SANTOS, M. R. S. dos; KATO, F. B. B. Financiamento público para o ensino superior privado-mercantil e a financeirização. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/jpe.v14i0.70063>.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: deserção do Estado. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 677–701, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300003>.

HEDSTRÖM, Peter; SWEDBERG, Richard. Rational choice, empirical research, and the sociological tradition. **European Sociological Review**, v. 12, n. 2, p. 127–146, 1996. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/522431>. Acesso em: 25 mar. 2026.

SANTOS, J. B. dos; ARAÚJO, E. J. Mesquita. A dinâmica do acesso à educação superior brasileira: do público ao privado. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/jpe.v13i0.64492>.

KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu; GONÇALVES, Oksandro Osdival. A primeira década do ProUni: estudo sobre a eficiência a partir da análise econômica do direito. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 16, n. 22, p. 108–129, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1416>. Acesso em: 25 mar. 2026.

MOREIRA, C. R. B. S.; SOUZA, Ângelo R. Democratização do acesso à educação superior em debate: avaliação do ProUni. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 30, n. 73, p. 202–223, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae.v30i73.5713>.

MCCOWAN, T. Three dimensions of equity of access to higher education. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, v. 46, n. 4, p. 645–665, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03057925.2015.1043237>.

Enviado em: 31/03/2026.

Aceito em: 10/05/2026.