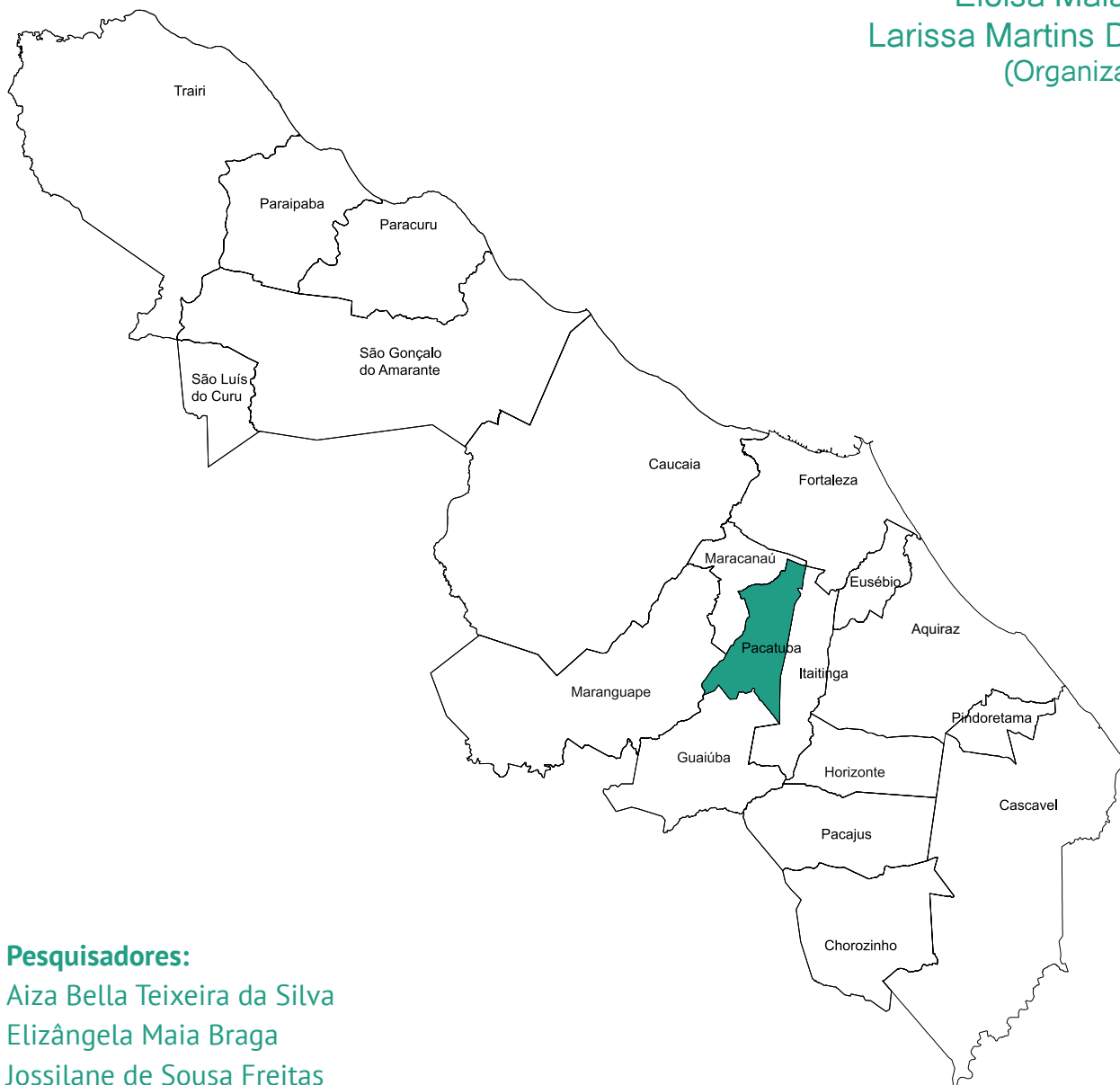


Política educacional no Ceará: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola

Sofia Lerche Vieira
Eloisa Maia Vidal
Larissa Martins Dantas
(Organizadoras)



Pesquisadores:

Aiza Bella Teixeira da Silva
Elizângela Maia Braga
Jossilane de Sousa Freitas

1. Perfil socioeconômico do município

Pacatuba integra a região metropolitana de Fortaleza e registrou uma população de 81.524 habitantes no Censo Populacional de 2022, o que representou um crescimento de 12,76% em relação aos 72.299 habitantes contabilizados em 2010. Este índice populacional se concentra em uma área territorial de 133,223 km² (IBGE, 2024). Na esfera econômica, o município apresentou, em 2021, um Produto Interno Bruto per capita de 14.421,49, e um PIB municipal de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão.

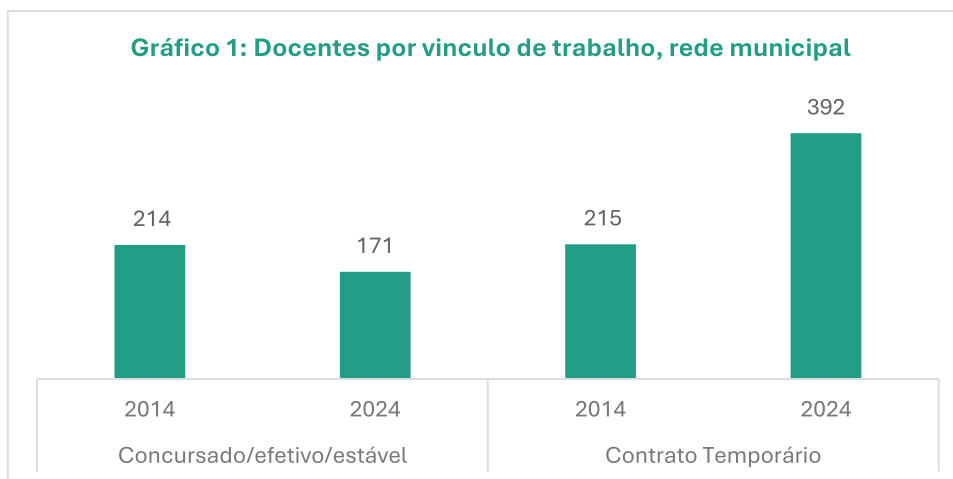
De acordo com os dados divulgados pelo Ministério do Trabalho (MTD-RAIS), as atividades econômicas em 2024 com empregos formais registrados no município são, em ordem decrescente de contratações: indústria de transformação (5.097); serviços (1.781); comércio (877); construção civil (484); agropecuária (104); e os serviços industriais de utilidade pública (62). Dados mais recentes, conforme compilados por Caravela Dados e Estatísticas (2025), complementam esse panorama ao indicar que a administração pública se configura como um dos maiores empregadores do município, com 2.126 trabalhadores formais.

Constam no Portal Bolsa Família, que no mês de fevereiro de 2026, o município de Pacatuba teve 10.751 famílias atendidas pelo programa, com 27.953 pessoas beneficiadas, o que representa aproximadamente 32% da população do município. O investimento total corresponde a R\$ 7.165.830,00 e o benefício médio foi de R\$ 666,53. A escala do programa reflete a necessidade de mitigar os efeitos das vulnerabilidades estruturais identificadas, atuando como um complemento de renda vital para cerca de um terço dos pacatubanos.

2. Características educacionais do município

Em relação aos indicadores educacionais de Pacatuba, no ano de 2024, o município registrou um total de 13.932 matrículas na educação básica, sendo 77,5% delas sob a responsabilidade da rede municipal. A distribuição da oferta por modalidade e etapa foi a seguinte: educação infantil (2.905, sendo 1.234 em creche e 1.671 em pré-escola), ensino fundamental (7.913, divididos em 4.462 nos anos iniciais e 3.451 nos anos finais) e ensino médio (2.730). A estas se somam 384 matrículas na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Para atender à população discente de 13.932 alunos, Pacatuba contava com 39 escolas de educação básica em seu território, sendo 36 urbanas e 3 rurais. Em 2024, um total de 722 docentes atuavam na rede pública de ensino dessas escolas. O número de docentes por vínculo de trabalho na rede pública municipal de Pacatuba, nos anos de 2014 e 2024, é ilustrada no Gráfico 1.

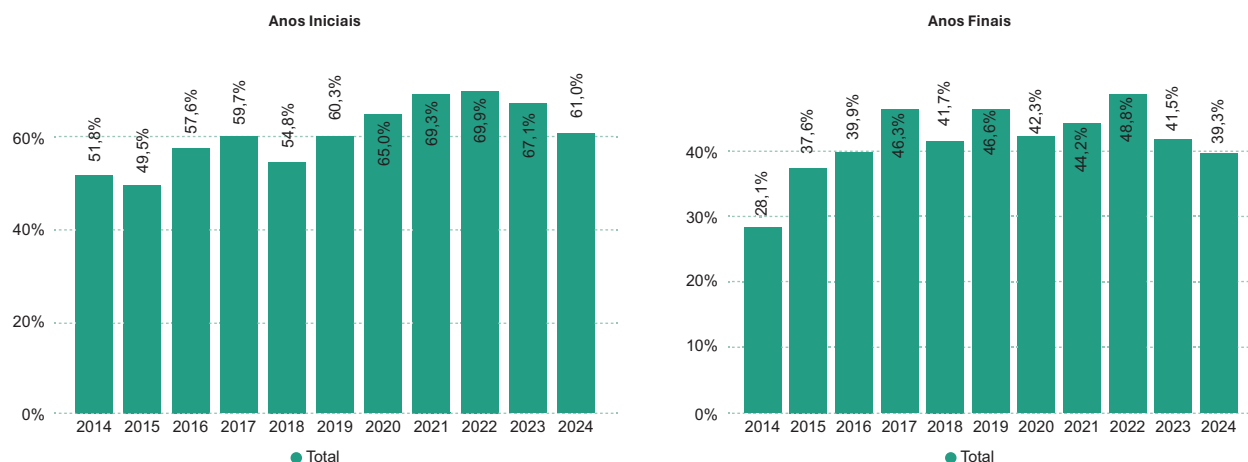


Fonte: INEP, 2014, 2024.

Os dados mostram que há uma redução de 20% na quantidade de professores concursados e um crescimento de 82% em professores temporários e que enquanto em 2014 a rede apresentava uma porcentagem de 50% para cada tipo de vínculo, em 2024 a proporção de professores temporários é de 2,3 para cada concursado.

Com base na Nota Técnica nº 020/2014 (Inep, 2014), que apresenta o indicador de adequação da formação inicial dos docentes da educação básica brasileira (classificado em cinco grupos, de 1 a 5, sendo o Grupo 1 a métrica para acompanhamento da Meta 15 do Plano Nacional de Educação), o cenário dos docentes do município de Pacatuba é detalhado no Gráfico 2.

Gráfico 2: Adequação da Formação Docente, Grupo 1, Anos Iniciais e Finais Ensino Fundamental



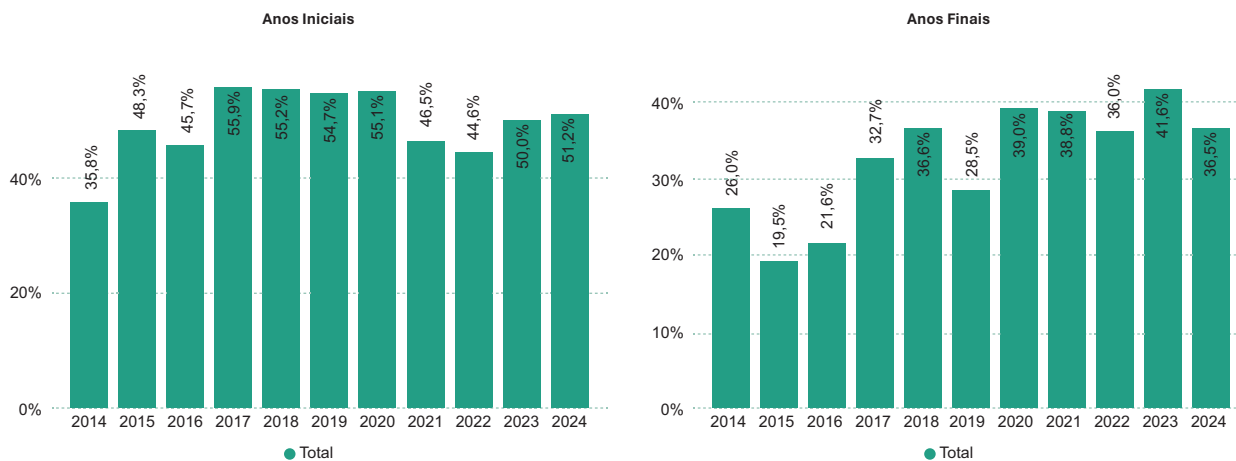
Fonte: INEP, 2024

A análise dos dados revela que, em 2024, a adequação da formação dos docentes nos anos iniciais do ensino fundamental foi de 61%, percentual superior aos 51,8% registrados em 2014. Nos anos finais, em 2014 era de 28,1% e em 2024 chega a 39,3%. Embora tenha havido crescimento nos dois indicadores, ainda persistem cerca de 40% e 60%, respectivamente, de docentes sem a devida adequação da formação, atuando na rede municipal.

O Indicador de Esforço Docente (IED)¹, classificado em seis níveis (1 a 6), foi outra característica analisada. Para os anos iniciais, os níveis 5 e 6 correspondem ao grupo de maior esforço, enquanto para os anos finais e ensino médio, o nível 6 representa o esforço mais elevado.

Os dados relativos ao IED da rede municipal no período 2014 – 2024, referente ao nível 3, são apresentados no Gráfico 3.

¹ O indicador de esforço docente busca sintetizar, em uma única medida, aspectos do trabalho do professor que contribuem para a sobrecarga no exercício da profissão. Para tal, foram utilizadas as informações de números de turnos de trabalho, escolas e etapas de atuação, além da quantidade de alunos atendidos na Educação Básica.

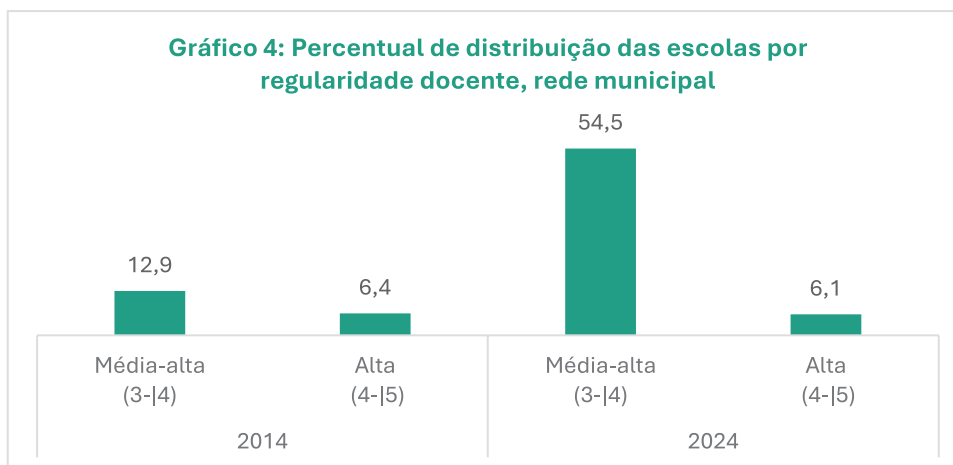
Gráfico 3: Indicador de Esforço Docente, Nível 3, Anos iniciais e Finais Ensino Fundamental

Fonte: INEP, 2024.

Em 2024, Pacatuba apresentou um percentual de 51,2% de docentes dos anos iniciais do ensino fundamental no nível 3, superando os 35,8% encontrados em 2014 e evidenciando uma alteração significativa na reorganização da força de trabalho docente na rede municipal. Nos anos finais, se em 2014 eram 26%, este valor aumenta para 36,5% em 2024. Chama a atenção as oscilações registradas no indicador de esforço docente, o que aponta instabilidade nas condições de trabalho do corpo docente.

O Indicador de Regularidade do Docente (IRD) tem a “finalidade de avaliar a regularidade do corpo docente nas escolas de educação básica a partir da observação da permanência dos professores nas escolas nos últimos cinco anos” (INEP, 2015).

O Gráfico 4 mostra a situação deste indicador para a rede municipal nos anos 2014 e 2024, respectivamente.



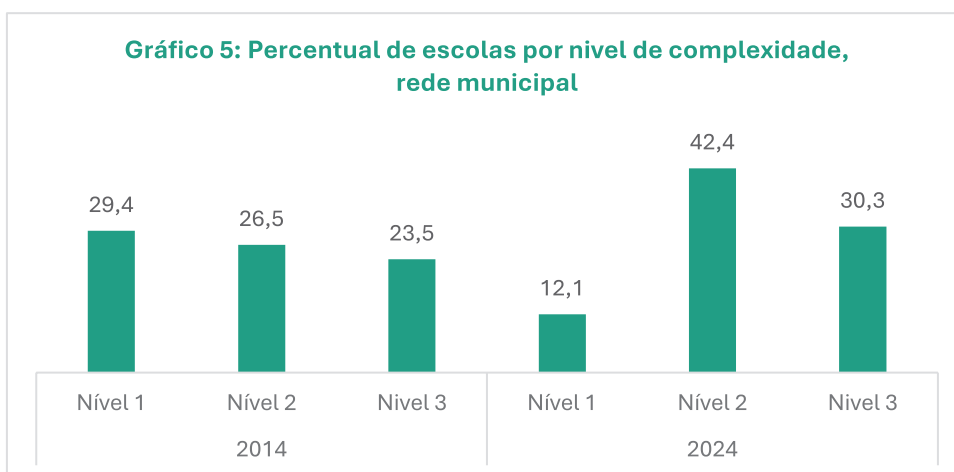
Fonte: INEP, 2014 e 2024

Os dados mostram que em 2014, o percentual de docentes que permaneciam na mesma escola por 3 a 4 anos era de 12,9%, valor que aumenta para 54,5% em 2024, o que evidencia a implementação de uma política com algum tipo de incentivo à permanência do docente na mesma escola. Já sobre a permanência de docentes por 4 a 5 anos na mesma escola, os valores são inferiores a 10% nos dois anos e praticamente não se alteram.

O Indicador de Complexidade de Gestão (ICG), classifica as escolas em seis níveis, a partir das variáveis: porte da escola, número de turnos de funcionamento, quantidade de etapas/modalidades ofertadas e etapa de maior complexidade atendida, sendo que os níveis mais elevados representam maior complexidade de gestão.

Para efeitos de análise do ICG na rede municipal, procurou-se observar a classificação das escolas nos anos 2014 e 2024 nos níveis 1, 2 e 3, definidos como: a) nível 1, escola com porte inferior a 50 matrículas, operando em único turno e etapa e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada; b) nível 2, escola com porte entre 50 e 300 matrículas, operando em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada; c) nível 3, escola com porte entre 50 e 500 matrículas, operando em 2 turnos, com 2 ou 3 etapas e apresentando os Anos Finais como etapa mais elevada (INEP, 2014).

O Gráfico 5 apresenta dados dos níveis 1, 2 e 3 de complexidade de gestão das escolas municipais nos anos de 2014 e 2024.



Fonte: INEP, 2014 e 2024

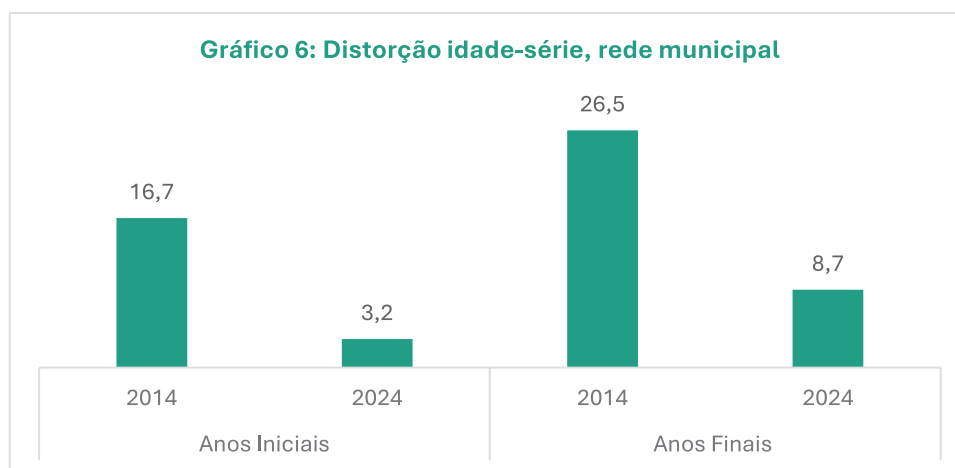
Em 2014, cerca de 80% das escolas da rede municipal se distribuíam quase nas mesmas proporções nos níveis 1, 2 e 3, situação que muda em 2024, quando o percentual de escolas no nível 2 se destaca em relação aos demais níveis, ou seja, passa a prevalecer escolas com porte entre 50 e 300 matrículas, operando em 2 turnos, com oferta de até 2 etapas e apresentando a Educação Infantil ou Anos Iniciais como etapa mais elevada.

Conforme o relatório internacional coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), estabelecer a média de alunos por turma no Ensino Fundamental é um pilar estratégico para a qualidade pedagógica e a gestão escolar, impactando diretamente a capacidade do professor de oferecer atendimento individualizado e de gerenciar o clima da sala de aula (OCDE, 2025).

A Média de Alunos por Turma (ATU) na rede municipal em 2014 na pré-escola é de 21,8 passando para 20,0 alunos por turma, em 2024. Nos anos iniciais do ensino fundamental, a média era de 24,2 alunos por turma em 2014, atingindo 22,8 alunos em 2024 e nos anos finais, a média de alunos por turma em 2014 era de 29,5 alunos, passando para 27,9 em 2024. Ou seja, registra-se uma redução na quantidade de alunos por turma nas duas etapas da educação básica oferecidas pela rede municipal, embora a quantidade de escolas não tenha crescido nem o número de matrículas, diminuído.

A Distorção Idade-Série (DIS)², ou defasagem idade-série, constitui um indicador educacional que avalia a adequação do fluxo escolar dos alunos em relação à sua idade cronológica. Conforme o Inep (2025), a taxa de distorção idade-série expressa o percentual de alunos, em cada série, cuja idade é superior à idade recomendada. Este fenômeno reflete e agrava ineficiências e desigualdades no sistema educacional, com impactos profundos no percurso individual do estudante, na qualidade geral do ensino e no desenvolvimento socioeconômico do país.

O Gráfico 6 mostra dos dados dos anos iniciais e finais do ensino fundamental da rede municipal em 2014 e 2024.



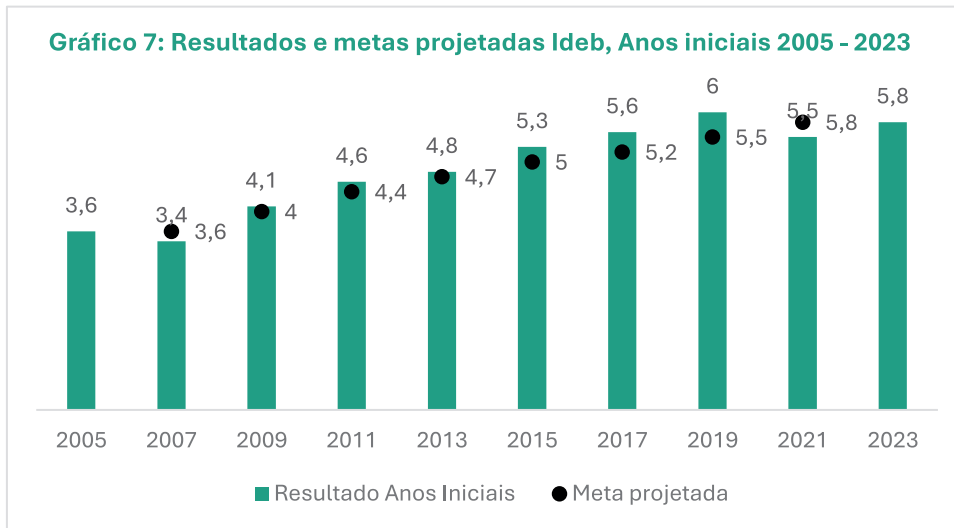
Fonte: INEP, 2014 e 2024

No ensino fundamental ocorre uma redução de 80,8% e 67,2%, respectivamente nos anos iniciais e finais, no período observado, o que evidencia a implementação de políticas de correção de fluxo escolar, que incidiram sobre a rede municipal.

Quando se observa a média de horas aula na pré-escola, anos iniciais e anos finais do ensino fundamental em 2014, é de 5,3, 4,7 e 4,2, respectivamente. Em 2024, os dados mostram que aconteceu uma redução na carga horária diária na educação infantil para 4,4, nos anos iniciais cresce 0,1 chegando a 4,8 e nos anos finais avança para 6,9 horas aula diárias, evidenciando claramente a opção pela ampliação de jornada escolar nos anos finais do ensino fundamental.

Sobre os indicadores relacionados a qualidade educacional, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi tomado como referência para os anos iniciais e finais do ensino fundamental, como mostram os Gráficos 7 e 8.

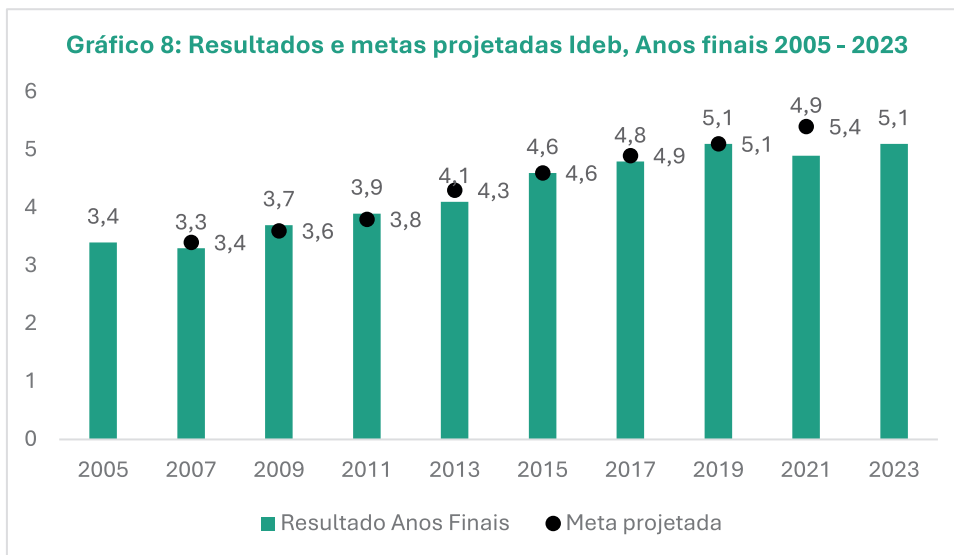
² São descritos em situação de distorção idade-série todos os alunos que possuem idade superior à recomendada para a série frequentada – a idade de 6 anos é considerada ideal/recomendada para ingresso no 1º ano do ensino fundamental.



Fonte: Portal Ideb, INEP, 2024.

Para o último ano que tinha meta definida pelo MEC (2021), o município não conseguiu atingir, uma vez que obteve a nota 5,5. No período 2005 – 2023, o Ideb dos anos iniciais apresenta um crescimento de 61% e em 2023, a rede municipal atinge a meta estipulada para 2021, 5,8. Tais resultados tem íntima associação com a iniciativa desenvolvida pelo Governo do Estado do Ceará, desde 2007, com a criação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), mais tarde transformado em Programa Aprendizagem na Idade Certa (PAIC), abrangendo todo os anos do ensino fundamental.

O Gráfico 8 apresenta dos dados dos anos finais no período 2005 – 2023.



Fonte: Portal Ideb, INEP, 2024.

Apresentando um crescimento de 50% no período 2005 – 2023, a rede municipal, não conseguiu atingir a meta projetada para os anos 2007, 2013, 2017 e 2021, evidenciando dificuldades em manter constância nas ações que visam a melhoria do desempenho estudantil. Mesmo em 2023, o município ainda não conseguiu atingir a meta estipulada para 2021.

3. Descrição da pesquisa de campo

O trabalho de campo em Pacatuba integra parte da pesquisa “Política Educacional no Ceará: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, e foram selecionadas três escolas, sendo uma estadual e duas municipais, incluindo também uma visita à Secretaria Municipal de Educação.

Das duas escolas municipais, uma se localizava na zona urbana e outra na zona rural, e as escola estadual era indígena, também localizada na zona rural e que ofertava educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e EJA. Foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com um total de nove participantes: o Secretário Municipal de Educação de Pacatuba e gestores (diretores e coordenadores pedagógicos) das três escolas.

A coleta de dados utilizou os seguintes instrumentos: roteiro de observação das escolas; roteiros de entrevistas semiestruturadas; fichas de identificação dos entrevistados; registros fotográficos das escolas e gravação de áudio das entrevistas para transcrição integral. Além disso, a pesquisa obedeceu aos preceitos éticos para estudos com seres humanos. Todos os participantes foram plenamente informados sobre os objetivos do estudo e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), garantindo o caráter voluntário da participação, a confidencialidade das informações e a possibilidade de desistência a qualquer momento, sem penalidades.

A análise das três escolas investigadas evidencia que a diversificação da oferta educacional, a diversidade territorial e as desigualdades educacionais constituem dimensões profundamente articuladas no contexto municipal. Os gestores percebem que as condições de funcionamento das escolas e os processos de ensino e aprendizagem são fortemente afetados pelas especificidades territoriais, pelo perfil socioeconômico dos estudantes e pela forma desigual como as políticas públicas se materializam no cotidiano escolar.

No que diz respeito à diversificação da oferta, observa-se que as três escolas atendem a múltiplas etapas e modalidades de ensino, ampliando o acesso à escolarização, mas também intensificando as demandas institucionais. A escola indígena apresenta a oferta mais ampla, abrangendo da educação infantil ao ensino médio e à EJA, além de atender estudantes indígenas e não indígenas. As duas escolas municipais também ofertam educação infantil, ensino fundamental e EJA, assumindo responsabilidades ampliadas diante de contextos sociais desafiadores.

Em relação às iniciativas governamentais, os gestores convergem ao afirmar que o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) constitui a principal política pública de financiamento que chega às unidades escolares. O programa é reconhecido como essencial para a manutenção das atividades pedagógicas e para a aquisição de materiais e equipamentos, garantindo certo grau de autonomia financeira. Contudo, os valores repassados são considerados insuficientes frente à complexidade das demandas, obrigando as escolas a estabelecer prioridades rigorosas e a postergar necessidades importantes.

Numa das escolas municipais, as limitações financeiras são agravadas pelo contexto de transição administrativa no município, que resultou na ausência de repasses diretos de recursos municipais durante o período da pesquisa. A expectativa de implantação de um programa municipal de financiamento educacional a partir de 2026 e a proposta de incentivos atrelados aos resultados em avaliações externas, como o Spaece, são percebidas pelos gestores como iniciativas pontuais, insuficientes para enfrentar problemas estruturais relacionados às condições de ensino, infraestrutura e permanência dos estudantes.

A diversidade territorial se manifesta de forma particularmente intensa, já que a escola é localizada em um bairro periférico marcado por conflitos entre facções criminosas. Nesse contexto, a violência impacta diretamente a frequência escolar, a evasão e a estabilidade das famílias, embora a escola seja percebida como um espaço relativamente protegido.

Na outra escola municipal, a violência é descrita como menos visível, porém presente de forma indireta, produzindo medo e insegurança que interferem no acesso regular à escola. Nesse contexto, a escola é constantemente chamada a responder a problemas que vão além de sua função pedagógica, o que tensiona sua capacidade de assegurar, de modo equitativo, o direito à educação.

Na escola indígena, as desigualdades territoriais aparecem sobretudo na baixa participação das famílias indígenas, influenciada por fatores como distância geográfica, dificuldades de mobilidade, pobreza e violência, afetando o rendimento e a permanência dos estudantes.

As falas dos gestores indicam que a escola se consolida como o principal espaço de mediação dessas desigualdades, operando sob condições de recursos limitados, autonomia restrita e crescentes demandas sociais.

4. Considerações Finais

Os dados analisados permitem concluir que a diversidade territorial e a diversificação da oferta educacional, quando não acompanhadas por políticas públicas integradas e sensíveis às especificidades locais, tendem a aprofundar as desigualdades educacionais no município. Embora a ampliação das modalidades e etapas de ensino represente um avanço no acesso à educação, ela não garante, por si só, condições equitativas de permanência e aprendizagem.

As falas dos gestores evidenciam que a escola assume um papel central na mediação de problemas sociais complexos, como violência, insegurança alimentar, fragilidade dos vínculos familiares e vulnerabilidade socioeconômica, frequentemente com recursos financeiros limitados e autonomia restrita. Nesse contexto, o PDDE se configura como um suporte fundamental, porém insuficiente para responder às múltiplas demandas impostas pelos diferentes territórios.

A superação desse cenário exige políticas públicas articuladas entre os diferentes níveis de governo, capazes de considerar as particularidades dos territórios e de fortalecer a escola. Dessa forma, a análise comparativa das três escolas revela que a diversidade territorial e a diversificação da oferta educacional, quando não acompanhadas por políticas públicas articuladas, contínuas e sensíveis às realidades locais, tendem a aprofundar as desigualdades educacionais no município.

Referências

ANUÁRIO DO CEARÁ. **Guia das Cidades: Ficha do Município de Pacatuba**. Edição 2025-2026. Fortaleza, 2025. Disponível em: <https://www.anuariodoceara.com.br/guia-das-cidades/fichas-dos-municipios/pacatuba/>. Acesso em: 13 dez. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota Técnica nº 020/2014/CGCQTI/DEED: Indicador de adequação da formação do docente da educação básica**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_formacao_legal/nota_tecnica_indicador_docente_formacao_legal.pdf. Acesso em: 13 dez. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Notas Técnicas: Indicadores Educacionais**. Brasília, DF: Inep, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais> Acesso em: 13 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 13 dez. 2025.

CARAVELA DADOS E ESTATÍSTICAS. **Economia de Pacatuba - CE**. 2025. Disponível em: <https://www.caravela.info/regional/pacatuba---ce>. Acesso em: 12 dez. 2025.

IBGE. Pacatuba – **Panorama**. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/pacatuba/panorama>. Acesso em: 12 dez. 2025.

INEP. **INEP Data: Estatísticas do Censo Escolar**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar>. Acesso em: 5 dez. 2025.

INEP. **Indicadores Educacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>, acesso em: 09/12/2025.

INEP. **Painéis Estatísticos Censo Escolar** [Power BI]. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiN2ViNDdjNDk0MDZmFhLWlyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhliwidCI6IjI2ZjczODk3LWYWMtNGlxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiI9>. Acesso em: 14 dez. 2025.

INEP. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2014**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>

INEP. **Sinopse Estatísticas da Educação Básica 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>

INEP. **Indicador de adequação da formação do docente da educação básica**. Brasília, DF, Inep, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>

INEP. **Indicador de esforço docente**. Brasília, DF: Inep, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>

INEP. **Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, DF: Inep, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>

INEP. **Nota Informativa Aprimoramento metodológico no cálculo do indicador Média de Alunos por Turma**. Brasília, DF: Inep, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>

INEP. **Indicador de regularidade do docente da Educação Básica** Brasília, DF: Inep, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais>

IPECE. **IPECE Data: Perfil Municipal**. Fortaleza, 2025. Disponível em: <http://ipecedata.ipece.ce.gov.br/ipece-data-web/module/perfil-municipal.xhtml>. Acesso em: 14 dez. 2025.

IPEA. **Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros**. Brasília, DF: IPEA, 2021. Disponível em: <https://ivs.ipea.gov.br/#/consulta-tabela>. Acesso em: 14 dez. 2025.

OCDE. **Education at a Glance 2025: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2025. Disponível em: www.oecd.org. Acesso em: 13 dez. 2025.

