Revista Educação, Direito e Sociedade

ISSN 3086-2531

ICMS EDUCAÇÃO EM SANTA CATARINA: ENTRE INDICADORES E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

ICMS EDUCATION IN SANTA CATARINA: BETWEEN INDICATORS AND DEMOCRATIC MANAGEMENT

EDUCACIÓN ICMS EN SANTA CATARINA: ENTRE INDICADORES Y GESTIÓN DEMOCRÁTICA

Patrícia Andréa Rauber Knorst[1]
Silvia Regina Canan[2]

RESUMO
Este estudo abordou a relação entre o ICMS Educação e a Gestão Escolar Democrática em Santa Catarina. O estudo discutiu como a política de redistribuição de recursos, vinculada a indicadores educacionais da gestão escolar, pode atuar como indutora de práticas democráticas no contexto escolar. O objetivo central foi investigar as exigências e critérios do ICMS Educação, relacionando-os aos pressupostos da gestão democrática, a fim de compreender de que maneira essa política incide sobre a organização das escolas municipais. A metodologia adotada combinou análise bibliográfica e documental, com destaque para a Emenda Constitucional n. 108/2020, a Lei estadual n. 18.498/2022 e a proposta metodológica do ICMS Educação em Santa Catarina. Este estudo fez parte da dissertação de Mestrado em Educação, apresentada à Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Os resultados evidenciaram que variáveis como a formação continuada dos gestores, as formas de acesso ao cargo, a presença de órgãos colegiados e os vínculos dos gestores constituem critérios relevantes para o repasse dos recursos, ainda que sua aplicação revele avanços e limitações. Concluímos que, embora o ICMS Educação possa estimular melhorias na gestão escolar, sua efetividade depende da articulação entre legislações federais, estaduais e municipais, além do compromisso da administração pública municipal em alinhar os indicadores a práticas verdadeiramente democráticas em cada escola municipal.
PALAVRAS-CHAVE: gestão democrática; ICMS educação; políticas públicas; financiamento da educação.

ABSTRACT
This study addressed the relationship between the ICMS Education (a Brazilian tax incentive program) and democratic school management in Santa Catarina. The study discussed how the policy of resource redistribution, linked to educational indicators of school management, can act as an inducer of democratic practices in the school context. The central objective was to investigate the requirements and criteria of the ICMS Education, relating them to the assumptions of democratic management, in order to understand how this policy affects the organization of municipal schools. The methodology adopted combined bibliographic and documentary analysis, highlighting Constitutional Amendment No. 108/2020, State Law No. 18.498/2022, and the methodological proposal of the ICMS Education in Santa Catarina. This study was part of a Master's dissertation in Education, presented to the Regional Integrated University of Alto Uruguai and Missões. The results showed that variables such as the continuing education of managers, the forms of access to the position, the presence of collegiate bodies, and the managers' affiliations constitute relevant criteria for the allocation of resources, even though their application reveals advances and limitations. We conclude that, although the ICMS Education program can stimulate improvements in school management, its effectiveness depends on the articulation between federal, state, and municipal legislation, in addition to the commitment of the municipal public administration to align the indicators with truly democratic practices in each municipal school.

[1] Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Frederico Westphalen, RS, Brasil. E-mail patriciaandrearauber@gmail.com.
[2] Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Frederico Westphalen, RS, Brasil. E-mail silvia@uri.edu.br.

ISSN 3086-2531

KEYWORDS: democratic management; ICMS education; public policies; education financing.

RESUMEN
Este estudio abordó la relación entre el ICMS Educación (un programa brasileño de incentivos fiscales) y la gestión escolar democrática en Santa Catarina. El estudio analizó cómo la política de redistribución de recursos, vinculada a los indicadores educativos de la gestión escolar, puede actuar como inductor de prácticas democráticas en el contexto escolar. El objetivo central fue investigar los requisitos y criterios del ICMS Educación, relacionándolos con los supuestos de la gestión democrática, para comprender cómo esta política afecta la organización de las escuelas municipales. La metodología adoptada combinó el análisis bibliográfico y documental, destacando la Enmienda Constitucional n.º 108/2020, la Ley Estatal n.º 18.498/2022 y la propuesta metodológica del ICMS Educación en Santa Catarina. Este estudio formó parte de una disertación de maestría en Educación, presentada en la Universidad Regional Integrada de Alto Uruguai y Missões. Los resultados mostraron que variables como la formación continua de los directivos, las formas de acceso al cargo, la presencia de órganos colegiados y la afiliación de los directivos constituyen criterios relevantes para la asignación de recursos, si bien su aplicación presenta avances y limitaciones. Concluimos que, si bien el programa ICMS Educación puede impulsar mejoras en la gestión escolar, su eficacia depende de la articulación entre la legislación federal, estatal y municipal, además del compromiso de la administración pública municipal para alinear los indicadores con las prácticas verdaderamente democráticas en cada escuela municipal.
PALABRAS CLAVE: gestión democrática; educación ICMS; políticas públicas; financiamiento de la educación.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A relação entre políticas públicas e práticas de gestão escolar constitui um campo amplo de investigação, sobretudo quando se trata de compreender como essas políticas incidem diretamente no cotidiano das escolas. Nesse contexto, o estudo ressalta como tema central a Gestão Escolar Democrática e sua articulação com a política do ICMS Educação, implementada na rede municipal de ensino do Estado de Santa Catarina/Brasil.

O objetivo dessa pesquisa consistiu em investigar as exigências e os critérios estabelecidos pela Proposta Metodológica do ICMS Educação e relacioná-los com os pressupostos da Gestão Escolar Democrática, buscando compreender de que modo essa política influencia a organização e a condução da gestão escolar nos municípios em Santa Catarina. Este recorte teórico fez parte do estudo desenvolvido na dissertação de Mestrado em Educação e, não apenas possibilita compreender o impacto das legislações recentes no âmbito das redes municipais, mas também permite refletir sobre os limites e as potencialidades da democratização da gestão no contexto das políticas de financiamento da educação.

Desse modo, a problemática que norteou esse estudo científico pode ser enunciada como: quais relações podem ser estabelecidas entre os pressupostos da Gestão Escolar Democrática e os critérios/exigências instituídos pelo ICMS Educação para a rede municipal de ensino do Estado de Santa Catarina? Para discutir, partimos da análise da Emenda Constitucional n. 108/2020, que instituiu a obrigatoriedade da distribuição do ICMS considerando critérios educacionais, avançando em seguida para a Lei Estadual n. 18.498/2022,

ISSN 3086-2531

que regulamenta a política no Estado de Santa Catarina. A partir desses marcos legais, examinamos a proposta metodológica do ICMS Educação no estado catarinense e buscamos estabelecer relações entre as exigências e a categoria da gestão democrática, entendida como um dos eixos fundamentais para a consolidação de uma educação pública de qualidade. Assim, a introdução aqui apresentada delineia o percurso desse estudo: mapear os dispositivos legais e metodológicos que sustentam o ICMS Educação e discutir sua relação com os princípios da Gestão Escolar Democrática e refletir sobre as implicações nas escolas municipais de Santa Catarina.

DESENVOLVIMENTO

Na Educação Básica, especialmente no campo da Gestão Democrática, é fundamental compreender as implicações das políticas públicas que incidem sobre os indicadores educacionais e que moldam as práticas de gestão dentro das escolas. Entre essas políticas, destaca-se a Emenda Constitucional (EC) n. 108, de 26 de agosto de 2020, que alterou a Constituição Federal (CF/1988) do Brasil para redefinir critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), além de reorganizar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Nesse cenário, a aprovação dessa emenda representou um marco nas discussões sobre financiamento da educação pública no Brasil, pois ampliou e aprimorou os parâmetros de redistribuição dos recursos do ICMS Educação e do Novo Fundeb entre estados e municípios. Para tanto, sua formulação foi precedida por intensos debates no âmbito do Legislativo, Executivo e de grupos de estudos, revelando a complexidade e a relevância do tema para a agenda educacional do país. Entre os avanços, a EC n. 108/2020 assegurou a permanência do Fundeb, transformando-o em política de Estado, e introduziu no texto constitucional a obrigatoriedade de que os estados destinem, no mínimo, 10% da arrecadação do ICMS aos municípios, por meio de fundos vinculados diretamente à melhorias no campo da educação. Esse mecanismo, conhecido como ICMS Educação, reforça o princípio da valorização do financiamento educacional e o compromisso dos estados, consequentemente, dos municípios, com a garantia de uma educação pública de qualidade, equitativa e socialmente referenciada.

Arroyo, Birolo e Sallum (2022) destacam que a EC n. 108/2020 estabeleceu aos estados

ISSN 3086-2531

o prazo de dois anos para elaborar e aprovar uma legislação que defina critérios para a distribuição da cota-parte do ICMS, considerando indicadores educacionais. Nesse cenário, embora cada estado disponha de autonomia para regulamentar a aplicação da EC n. 108/2020, é necessário observar os princípios gerais nela estabelecidos. Em conformidade com essa diretriz, o estado de Santa Catarina aprovou a Lei n. 18.498, de 22 de agosto de 2022, que define a repartição da arrecadação do ICMS destinada aos municípios catarinenses. Essa legislação estadual de Santa Catarina aponta que:

> Art. 2º O produto da arrecadação do ICMS de que trata o artigo 1º desta Lei será distribuído de acordo com o Índice de Participação dos Municípios (IPM), definido mediante os seguintes percentuais e critérios:
> I – 75% (setenta e cinco por cento) com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação realizadas em cada Município e o valor adicionado do Estado, apurado segundo o disposto em lei complementar federal;
> **II – 10% (dez por cento) com base no índice 'ICMS Educação', composto por indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, nos termos da fórmula final constante do Anexo I desta Lei e;**
> III – 15% (quinze por cento) em partes iguais entre todos os Municípios.
> Parágrafo único. O percentual de que trata o inciso II do caput deste artigo terá aumento progressivo bianual, a contar da data de publicação desta Lei, de 2 (dois) pontos percentuais em 2024, 1,5 (um e meio) ponto percentual em 2026 e 1,5 (um e meio) ponto percentual em 2028, até atingir o limite de 15% (quinze por cento), diminuindo-se, na mesma proporção e nas mesmas datas, o percentual de que trata o inciso I do caput deste artigo, conforme disposto no Anexo II desta Lei (Santa Catarina, 2022, s/p - grifo nosso).

De acordo com a Lei estadual n. 18.498/2022, de Santa Catarina, observa-se no artigo 2º, inciso II, a destinação de 10% da arrecadação com base no índice ICMS Educação. Esse percentual considera indicadores relacionados ao desempenho da aprendizagem e à promoção da equidade, tendo como parâmetro o nível socioeconômico dos estudantes. A partir dessa legislação, o estado de Santa Catarina elaborou, de forma coletiva, uma Proposta Metodológica destinada a atender aos critérios legais e, sobretudo, a repensar estratégias de melhoria da qualidade da educação dos municípios.

Nessa perspectiva, alguns elementos centrais do ICMS Educação se revelaram especialmente relevantes por regulamentarem a distribuição de recursos e por se constituírem em verdadeiros indutores de mudanças na Gestão Escolar Democrática. Esses elementos podem ser compreendidos como motivação para a implantação da gestão democrática e para fortalecer

ISSN 3086-2531

o compromisso com a qualidade, funcionando como incentivo para que os municípios aprimorem seus resultados e avancem no enfrentamento das desigualdades educacionais.

> Assim, visou-se proporcionar um novo equilíbrio de distribuição da cota-parte municipal do ICMS que o utilize como uma ferramenta de estímulo de política pública educacional. Para os gestores municipais, que somente indiretamente e limitadamente possuem influência sobre a atividade econômica de seus municípios e seu consequente valor adicionado arrecadado, passa-se a ter maior controle sobre suas receitas, uma vez que criar políticas de educação pública que melhore os indicadores educacionais de seu município é mais correlacionado com o desempenho de sua gestão que a atividade econômica do setor privado daquele município (Arroyo; Birolo; Sallum, 2022, p. 23).

Ainda que passível de críticas, a proposta metodológica do ICMS Educação se apresenta como uma possibilidade inovadora ao atrelar parte da arrecadação tributária à elevação dos indicadores educacionais nos municípios. Ao adotar o desempenho como critério de distribuição, a política procura estimular os gestores públicos a desenvolver uma nova perspectiva sobre a educação, orientada para a melhoria contínua da aprendizagem e da equidade.

Entretanto, esse modelo também prevê tensões no campo educacional, visto que ao condicionar o acesso aos recursos ao cumprimento de determinados indicadores, corre-se o risco de instaurar uma lógica competitiva entre os municípios. Nesse cenário, aqueles com menor capacidade técnica, estrutural ou financeira tendem a enfrentar maiores obstáculos para alcançar as metas estipuladas, o que pode, paradoxalmente, ampliar desigualdades em vez de reduzi-las. Diante disso, é fundamental que as políticas públicas estaduais sejam concebidas de forma articulada às especificidades locais dos municípios, de modo a assegurar condições estruturais mínimas que permitam às redes de ensino competir em bases mais equânimes. Só assim será possível conciliar a busca por resultados com a garantia de justiça social, transformando o ICMS Educação em um instrumento efetivo de qualificação da educação básica.

Assim, torna-se imprescindível que a política do ICMS Educação seja objeto de avaliação contínua, não apenas pelos resultados quantitativos que produz, mas, sobretudo, por sua capacidade de efetivar, no cotidiano escolar, os princípios da Gestão Democrática. Muitas vezes, a indução normativa prevista em leis e relatórios não se traduz em práticas concretas no espaço escolar. Nesse sentido, em vez de se restringir ao estímulo pela busca de melhores

ISSN 3086-2531

indicadores, essa política poderia também favorecer a cooperação intermunicipal e o fortalecimento de redes colaborativas, em sintonia com os princípios da educação contemporânea, orientada para a equidade, a participação e a construção coletiva no século XXI.

Nesse contexto, as Secretarias Municipais de Educação assumem papel estratégico no fortalecimento da gestão escolar, uma vez que suas ações impactam diretamente o desempenho das unidades de ensino. A efetividade do funcionamento escolar e a autonomia da gestão constituem elementos decisivos para consolidar práticas democráticas. Ao promover políticas públicas claras, participativas e integradas à administração municipal, a Secretaria se transforma em suporte essencial para os gestores, sobretudo quando adota uma postura de escuta ativa e amplia os espaços de diálogo e de decisões coletivas.

Dessa forma, uma das funções da Secretaria Municipal de Educação ultrapassa as atribuições meramente burocráticas, configurando-se como agente político-pedagógico capaz de articular os diferentes atores do processo educativo. Mais do que gerir recursos, trata-se de fomentar condições institucionais para que a gestão democrática floresça nas escolas, consolidando um projeto educacional que valoriza a participação da comunidade e busca efetivamente a melhoria da qualidade social da educação.

Nesse contexto, a Secretaria Municipal de Educação pode assumir o papel estratégico na orientação, no acompanhamento e no fortalecimento das práticas de gestão escolar democrática, promovendo formação, apoio e alinhamento às políticas públicas vigentes. Assim, sua atuação torna-se muito importante para garantir a coerência entre planejamento, execução e avaliação das ações educacionais desenvolvidas pela gestão escolar no âmbito municipal.

Com base na investigação sobre o ICMS Educação em Santa Catarina, bem como, sobre identificar suas exigências para a Gestão Escolar Democrática, destaca-se a relevância de uma análise aprofundada de sua proposta metodológica nesse estado. A compreensão dos critérios de avaliação e de repasse é fundamental para averiguar em que medida tais parâmetros dialogam com práticas de Gestão Democrática, contribuindo para a promoção da participação, da transparência no ambiente escolar. Além disso, possibilita socializar com as equipes educacionais municipais as bases legais que podem servir de suporte concreto à efetivação da gestão democrática.

Para organizar, sistematicamente e metodologicamente, os critérios de repasse do ICMS

ISSN 3086-2531

Educação no estado de Santa Catarina, foi necessário levar em consideração o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Estadual de Educação (PEE):

> Com respaldo na Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o PNE, na Lei Estadual n. 16.794, de 14 de dezembro de 2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC) e nos planos municipais de educação, a equipe de representantes das instituições envolvidas no Grupo de Trabalho estudou e avaliou a disponibilidade e a relevância de todos os dados relacionados às metas e estratégias dos planos que poderiam compor o índice de repasse do ICMS Educação em Santa Catarina (Arroyo; Birolo; Sallum, 2022, p. 24).

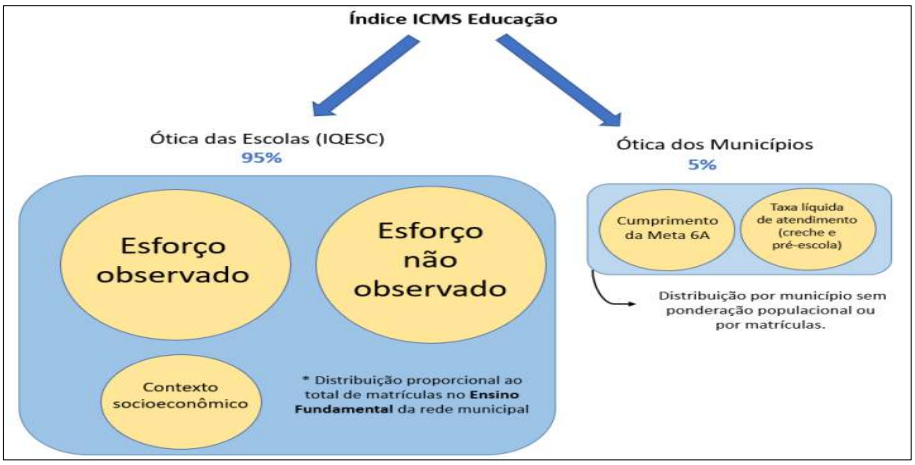
Esse cenário evidencia a importância das legislações nacional e estadual para o desenvolvimento de políticas públicas educacionais capazes de orientar e articular as ações dos municípios. A Lei n. 13.005/2014, que instituiu o PNE, estabeleceu metas que reforçam a necessidade de integração entre objetivos nacionais e políticas regionais. Essa articulação se materializa no âmbito catarinense por meio do PEE/SC e dos planos municipais de educação, que, ao mesmo tempo em que devem se alinhar-se às diretrizes nacionais, precisam respeitar e dialogar com as particularidades locais.

Segundo Arroyo, Birolo e Sallum (2022), a proposta metodológica de repasse do ICMS Educação em Santa Catarina tem como propósito contribuir para a elevação dos índices de qualidade da educação, contemplando múltiplas dimensões do contexto escolar e não se restringindo apenas aos resultados obtidos em avaliações de proficiência. Desse modo, essa metodologia amplia o olhar sobre a qualidade educacional, reconhecendo que a aprendizagem envolve fatores estruturais, pedagógicos e sociais que transcendem o desempenho em exames padronizados. Para tanto, a proposta metodológica do ICMS Educação do estado catarinense está disponível no Painel ICMS Educação, no espaço digital do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC), que organiza e sistematiza os critérios de distribuição dos recursos.

Para compreendermos as variáveis que envolvem a proposta metodológica do ICMS Educação em Santa Catarina é necessário observar o esquema metodológico desse índice no referido Estado, conforme organizado por Arroyo, Birolo e Sallum (2022).

FIGURA 1: Desenho Metodológico do Índice ICMS Educação de Santa Catarina.

ISSN 3086-2531



Fonte: Arroyo, Birolo e Sallum (2022, p. 25).

Conforme exposto na Figura acima, intitulada Desenho Metodológico do Índice ICMS Educação, elaborada por Arroyo, Birolo e Sallum (2022), é possível visualizar a estrutura que orienta a distribuição do repasse do ICMS Educação em Santa Catarina. O índice está organizado em duas dimensões principais: a ótica das escolas, que concentra 95% dos recursos, e a ótica dos municípios, responsável por 5% do total.

Na ótica das escolas, os critérios são subdivididos em três componentes: Esforço Observado, Esforço Não Observado e Contexto Socioeconômico, com a distribuição proporcional ao número de matrículas no Ensino Fundamental da rede municipal. Já a ótica dos municípios incorpora indicadores diretamente vinculados às metas do PNE, em especial a Meta 6A, que trata da ampliação da oferta da educação em tempo integral, e a taxa líquida de atendimento na educação infantil (creche e pré-escola). Nessa dimensão, a distribuição ocorre por município, sem ponderação populacional ou número de matrículas.

Embora o foco desta pesquisa se concentre nas variáveis relacionadas à gestão escolar, torna-se relevante socializar os demais critérios que compõem o índice, a fim de proporcionar uma compreensão mais ampla da proposta metodológica. Esse panorama permite evidenciar como diferentes dimensões, pedagógicas, estruturais e socioeconômicas, são articuladas para compor um modelo de financiamento que busca induzir avanços qualitativos no sistema educacional catarinense.

Para compreender a temática da nossa pesquisa em Gestão Democrática foi necessário explorar o primeiro eixo sobre o Esforço Observado (IEO), no qual se apresenta o Indicador de Esforço Escolar (IEE). Conforme Arroyo, Birolo e Sallum (2022), a categoria do IEO apresenta

ISSN 3086-2531

variáveis que são consideradas para o repasse do ICMS Educação em Santa Catarina, como Indicador de Proficiência Avaliada (IPA), IEE e Sistema de Custos das Escolas (SCE).

Tendo em vista que o foco da pesquisa se concentrou na Gestão Escolar, direcionamos a análise para os pressupostos que envolvem as dimensões democráticas presentes nas variáveis do IEE. A inclusão da gestão escolar como componente de avaliação representa um avanço significativo, na medida em que amplia a noção de responsabilização e fortalece a construção de uma cultura pautada pela democracia no espaço educacional. Todavia, é preciso cautela. A responsabilização não pode ser compreendida como atribuição exclusiva do gestor escolar, sob pena de sobrecarregar sua função e desconsiderar a complexidade do processo educativo. Pelo contrário, deve ser sustentada por políticas públicas consistentes, que reconheçam as especificidades locais e assegurem condições para que a gestão democrática se efetive de forma compartilhada e participativa.

Para avançar na compreensão da categoria da Gestão Escolar, realizamos uma análise das variáveis que a compõem os anos de 2024 e 2025, conforme os dados disponibilizados pelo TCE Educação. Essa investigação possibilitou evidenciar os critérios que estruturam o indicador nesse período e discutir de que maneira tais variáveis se relacionam com os princípios da gestão democrática, no âmbito das políticas educacionais de Santa Catarina.

QUADRO 1: Variável da Gestão Escolar

Variável do IEE que engloba a GESTÃO ESCOLAR	**Peso 2025**	**Peso 2024**	**Análise Comparativa**
Vínculo do gestor/diretor com a administração	2%	2%	Mantém-se o peso, mas a escola pontua se o vínculo gestor escolar enquanto servidor for efetivo/estável.
Formas de acesso ao cargo de gestor escolar	12%	8%	Aumentou o peso nessa variável, e pontua integralmente valorizando os processos seletivos com participação da comunidade escolar.
Maior escolaridade do gestor/diretor	2%	4%	Houve diminuição do peso da formação acadêmica do gestor escolar.
Formação continuada do gestor	2%	2%	Mantém-se igual, considerando cursos de gestão escolar com no mínimo 80 horas.
Presença de órgãos colegiados em funcionamento na escola	2%	2%	Peso estável na valorização da APP, Conselho Escolar e Grêmio Estudantil.
Projeto Político-Pedagógico (PPP) atualizado	-	2%	Variável apenas em 2024 sobre a atualização do PPP.

Fonte: Adaptado do Portal TCE Educação (2025).

ISSN 3086-2531

A análise comparativa da Metodologia do ICMS Educação em Santa Catarina entre os anos de 2024 e 2025 evidenciou mudanças significativas nos critérios que compõem o Indicador de Gestão Escolar, revelando não apenas alterações percentuais, mas também uma possível redefinição das prioridades político-educacionais do Estado. Observamos, por um lado, a valorização dos processos de escolha democrática para o cargo de gestor escolar, cujo peso aumentou de 8% para 12%, reforçando a importância da participação da comunidade escolar nesse processo.

Por esse lado, evidenciamos um alinhamento com os princípios constitucionais da gestão democrática do ensino público, previstos no art. 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, bem como com o art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), que destacam a participação da comunidade como eixo fundamental para alinhar a democracia nas escolas. Dessa forma, esse aumento percentual pode indicar uma tentativa de fortalecer mecanismos de participação, transparência e legitimidade institucional, sobretudo em um contexto em que os indicadores educacionais passam a influenciar diretamente a redistribuição de recursos financeiros entre os municípios em Santa Catarina e em todo o país.

Nessa perspectiva, apontamos que, na variável que engloba o vínculo do gestor escolar com a Administração Pública, a estabilidade do vínculo efetivo no magistério municipal favorece a implementação de equipes gestoras capazes de dar continuidade ao planejamento e à implementação de políticas educacionais em consonância com as necessidades locais. Essa permanência possibilita um acompanhamento mais eficiente dos processos pedagógicos e administrativos e tende a fortalecer e efetivar a Gestão Democrática, pois amplia o vínculo do gestor com a comunidade escolar. No entanto, ao restringir repasse financeiro apenas ao gestor de vínculo efetivo, os municípios tendem a organizar suas legislações com essa perspectiva.

Assim, o acesso restrito aos servidores efetivos limita a constituição de equipes gestoras mais diversificadas, excluindo a possibilidade de que profissionais admitidos em caráter temporário (ACTs) assumam a gestão escolar, mesmo quando possuem formação e experiência relevantes. Desse modo, tal exclusão fragiliza a perspectiva democrática e reduz a participação de diferentes docentes na gestão. Defende-se, portanto, uma proposta mais inclusiva, que possibilite a participação tanto de efetivos quanto de ACTs, desde que atendam aos critérios definidos em edital de cada município e assumam o compromisso de permanecer na função durante o período estabelecido, assegurando a continuidade e o fortalecimento institucional.

ISSN 3086-2531

Também nessa análise refletimos sobre a escolaridade dos gestores escolares na qual pela Metodologia sofreu redução de 4% para 2%, o que pode ser interpretado como um enfraquecimento da exigência da formação acadêmica como critério de qualificação constante para a função de gestão escolar. Essa alteração, embora aparentemente apenas técnica, carrega implicações importantes para a atuação do gestor escolar, uma vez que, redefine o lugar da formação como elemento estratégico na condução das políticas educacionais no âmbito da escola. Ao reduzir o peso desse indicador, a metodologia pode estar sinalizando uma priorização em outros elementos que compõem o perfil do gestor escolar.

Embora a experiência prática e a legitimidade comunitária sejam dimensões relevantes para o exercício da liderança escolar, a diminuição do peso atribuído à formação pode gerar tensionamentos quanto à profissionalização da gestão educacional. Nesse sentido, afirmamos que gestão escolar atualmente exige competências técnicas complexas, como organização teórica e prática do ambiente escolar e leitura de indicadores de desempenho. Nesse sentido, a formação acadêmica do gestor escolar, tende a ampliar a capacidade de tomada de decisão qualificada, baseada em evidências e alinhada às normativas vigentes, por isso, a diminuição do percentual de repasse de recurso financeiro não pode desestimular o gestor escolar a estar sempre em busca de novas formações.

Pela análise comparativa, também notamos que as variáveis referentes à formação continuada do gestor escolar e à presença de órgãos colegiados (Associação de Pais e Professores, Conselho Escolar e Grêmio Estudantil) mantiveram-se estáveis, ambas com peso de 2%. Nessa análise, essa estabilidade percentual, ainda que discreta, indica que tais dimensões permanecem reconhecidas como componentes para a composição da gestão democrática em todas as unidades escolar, mesmo sem ampliação de sua relevância no cálculo do indicador. Assim, ao estabelecer que a escola deve garantir e disponibilizar espaços participativos para a APP, o Conselho Escolar e o Grêmio Estudantil, reforça-se que esses órgãos constituem elementos já consolidados no desenho da política pública, integrando o conjunto mínimo esperado de práticas de gestão democrática e institucional.

Desse modo, a existência ativa de órgãos colegiados fortalece a cultura de participação, da transparência e da democracia, ampliando o diálogo entre escola e comunidade. Diante desse contexto da formação continuada discutimos que:

ISSN 3086-2531

> Em vista disso, a formação continuada dos gestores escolares é primordial para a eficácia e sucesso das instituições de ensino. Desse modo, por meio de uma capacitação contínua e abrangente, o gestor escolar poderá enfrentar os desafios e os trabalhos diários da gestão educacional de forma proativa e eficiente. Contudo, a formação permanente dos gestores deve ir além da necessidade de cumprir os índices do Censo Escolar e tampouco, deve ser pensada apenas em receber contrapartida do ICMS Educacional nos municípios, mas deve vir ao encontro de aprimorar suas competências e habilidades para fortalecer sua atuação nas escolas (Knorst; Canan, 2024, p. 733).

Nesse contexto, na metodologia do ICMS Educação em Santa Catarina, a captação das informações sobre a formação continuada do gestor escolar ocorre por meio da base de dados do Censo Escolar, a qual possibilita identificar tanto as escolas cujos gestores participam de processos formativos quanto aquelas em que essa prática ainda não ocorre. Esse monitoramento contribui para o fomento de políticas de formação continuada, reforçando a importância do desenvolvimento profissional como parte integrante da gestão escolar.

Contudo, como salientam Knorst e Canan (2024), a participação em cursos de formação não deve se restringir ao atendimento de indicadores que condicionam o repasse de recursos. Mais do que o cumprimento de exigências formais, a formação continuada precisa se consolidar como instrumento de qualificação do trabalho pedagógico e administrativo, fortalecendo a atuação do gestor e a construção de práticas alinhadas aos princípios da gestão democrática. Em relação a presença de órgãos colegiados na escola como entidade democrática, Paro (2007, p. 100) nos aponta que: “Uma das formas de aferir as perspectivas democráticas da atual escola pública fundamental é examinar a situação em que encontram os mecanismos de ação coletiva que ela dispõe, nomeadamente o conselho de escola, a associação de pais e mestres e o grêmio estudantil”.

Assim, para que de fato a gestão democrática se efetive nas escolas municipais de Santa Catarina, é necessário que entidades democráticas como Associação de Pais e Mestres, Conselho Escolar e Grêmio Estudantil atuem de forma ativa nas decisões e no cotidiano escolar. A simples declaração burocrática de sua existência para fins de repasse do ICMS Educação não garante, por si só, a prática democrática.

Nesse contexto, chama atenção, ainda, a retirada da variável referente à atualização do Projeto Político-Pedagógico (PPP) em 2025, que em 2024 figurava com peso de 2%. Essa exclusão fragiliza a dimensão pedagógica da gestão escolar, visto que o PPP é o maior documento de uma instituição escolar e um instrumento fundamental para consolidar práticas

ISSN 3086-2531

democráticas e assegurar a identidade institucional das escolas.

Conforme Libâneo (2017), a elaboração e a implementação do PPP em um processo cooperativo evidenciam o profissionalismo e o desenvolvimento da equipe docente, além de fortalecerem a Gestão Escolar Democrática ao criar vínculos sólidos com a comunidade educativa. No caso de Santa Catarina, observa-se que, em 2024, o município recebia pontuação para o repasse do ICMS Educação quando o PPP ou a proposta pedagógica da unidade escolar estava atualizada nos últimos doze meses; contudo, essa variável deixou de pontuar em 2025. Ainda assim, o PPP permanece vigente nas escolas e deve continuar sendo um importante mecanismo de participação coletiva nas unidades escolares.

Com essa análise, constatamos que a ampliação ou a diminuição do percentual de repasse financeiro aos municípios, a partir da metodologia adotada nos anos de 2024 e 2025, não deve comprometer a prática da gestão democrática. As variações nos critérios e percentuais precisam ser compreendidas como mecanismos de indução de políticas públicas, e não como substitutos dos princípios que sustentam a organização escolar. Por isso, mais do que o simples cumprimento de dispositivos legais, é indispensável o engajamento efetivo do gestor escolar com a educação pública, aliado ao compromisso e ao apoio de toda a comunidade escolar. A consolidação da gestão democrática depende da corresponsabilidade coletiva, da participação ativa e de uma liderança comprometida com a qualidade social da educação.

CONCLUSÃO

Portanto, ao relacionar a categoria da Gestão Escolar e suas variáveis para o repasse do ICMS Educação, em Santa Catarina, com a perspectiva da Gestão Democrática, evidenciamos que algumas delas, quando efetivamente cumpridas e articuladas pela gestão pública no âmbito municipal, podem favorecer a consolidação de práticas democráticas no cotidiano escolar. Contudo, o acesso aos recursos dessa política depende do atendimento rigoroso aos critérios definidos na proposta metodológica do ICMS Educação. Nesse sentido, cabe aos gestores municipais, amparados pela regulamentação federal e estadual, elaborar suas próprias legislações, assegurando que estejam em consonância com as diretrizes mais amplas, mas que também reflitam as especificidades e necessidades locais. Esse ação é essencial para que a normatização não se limite a uma reprodução de bases legais, mas se converta em instrumento

ISSN 3086-2531

de fortalecimento da democracia e da qualidade da educação nas escolas municipais.

Reduzir a gestão escolar a uma lógica de corrida por resultados financeiros compromete a complexidade do processo educativo, que vai além de indicadores quantitativos, mas que envolve aspectos qualitativos, como o ensino, aprendizagem, relações pedagógicas e, sobretudo, as pessoas. Por isso, é fundamental cautela para que a busca por eficiência não descaracterize o sentido humano da educação nem enfraqueça os princípios da gestão democrática, que se sustentam na participação, no diálogo e na corresponsabilidade da comunidade escolar.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Akauã Flores; BIROLO, Jhonny Alves Bez; SALLUM, Silvio Bhering. **Proposta de metodologia**: distribuição ICMS Educação – Indicador de qualidade das escolas de Santa Catarina (IQESC). Santa Catarina: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina; Diretoria de Atividades Especiais; Grupo de Trabalho constituído pela Portaria P/1587 de 28/06/2021 da Secretaria de Educação do Governo do Estado de Santa Catarina, 2022. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2022-07/Relatorio_Metodologia_ICMS_Educacao.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União (DOU),** seção 1, Brasília/DF, ano 151, n. 121, p. 1, 26 jun. 2014. KNORST, Patrícia Andréa Rauber Knorst. CANAN, Silvia Regina. A Gestão Democrática nas escolas: fundamentos legais. In: SILVA, Alexandre da; *et al*. **Educação Básica e Superior**: desafios e compromissos para a vida democrática. Frederico Westphalen/RS: Editora da URI, 2024.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola**: Teoria e Prática. 6. ed. São Paulo/SP: Heccus Editora, 2017.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar**: democracia e qualidade do ensino. São Paulo/SP: Editora Ática, 2007.

SANTA CATARINA. Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição do Estado de Santa Catarina para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**, seção 1, Florianópolis/SC, 26 ago. 2020. Disponível em: https://www.alesc.sc.gov.br/legislacao/constituicao/Emenda-Consti-108-2020.pdf. Acesso em: 15 out. 2025.

ISSN 3086-2531

SANTA CATARINA. Lei n. 16.794, de 14 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2015-2024 e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado de Santa Catarina**, seção 1, Florianópolis/SC, 14 dez. 2015. Disponível em: https://leis.alesc.sc.gov.br/leis/leis_ordinarias/2015/lei_16794_2015.html. Acesso em: 15 out. 2025.

SANTA CATARINA. Lei n. 18.489, de 22 de agosto de 2022. Dispõe sobre a repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) pertencente aos Municípios, nos termos da alínea "a" do inciso II do caput e do § 3º do art. 133 da Constituição do Estado, e estabelece outras providências. **Diário Oficial do Estado (DOE)**, Florianópolis/SC, ago. 2022. Disponível em: https://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/2022/lei_22_18489.htm. Acesso em: 16 set. 2024.

Recebido em: 01/02/2026.
Aceito em: 10/03/2026.