

Gestão Democrática e ICMS Educação: implicações na implementação de políticas curriculares em Santa Catarina

Democratic School Management and ICMS Education: implications for the implementation of curricular policies in Santa Catarina

Patrícia Andréa Rauber Knorst¹
Silvia Regina Canan²

Resumo:

Este artigo é parte de uma dissertação de Mestrado e analisa como a política do ICMS Educação e a gestão escolar democrática influenciam a implementação de políticas curriculares em Santa Catarina, com atenção especial à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). O objetivo é identificar as implicações dessas políticas na autonomia escolar, na organização curricular e no papel dos gestores. Parte da pesquisa consistiu na construção do estado do conhecimento, realizado no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (2013-2023), a partir de cinco descriptores que combinaram "Gestão Democrática", "Rede Municipal" e "ICMS Educação". A análise documental contemplou 23 produções científicas, agrupadas em três categorias: Gestão Democrática, Gestor Escolar e ICMS Educação. Os resultados indicam que, embora a legislação e as políticas de financiamento incentivem práticas democráticas, persistem desafios relacionados à padronização curricular, controle do trabalho docente e participação efetiva da comunidade escolar. Conclui-se que o ICMS Educação atua como mecanismo de indução de práticas de gestão e currículo, mas sua efetividade depende de formação continuada, autonomia real das escolas e políticas de Estado que sustentem a gestão democrática.

Palavras-chave: Gestão Democrática; ICMS Educação; Políticas Curriculares; BNCC.

Abstract:

This article, linked to a master's dissertation project, analyzes how the ICMS Education policy and democratic school management influence the implementation of curricular policies in the municipal education system of Santa Catarina, with special attention to the National Common Curricular Base (BNCC). The objective is to identify the implications of these policies for school autonomy, curricular organization, and the role of administrators. The research consisted of a state-of-the-art study of the CAPES Catalog of Theses and Dissertations (2013-2023), based on five descriptors that combine "Democratic Management," "Municipal Network," and "ICMS Education." The documentary analysis included twenty-three scientific papers, grouped into three categories: Democratic Management, School Administrator, and ICMS Education. The results indicate that, although legislation and funding policies encourage democratic practices, challenges remain related to curricular standardization, control of teaching work, and effective participation of the school community. It is concluded that the ICMS Education Tax acts as a mechanism for inducing management and curriculum practices, but its

¹ Mestre em Educação, Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI); Brasil; Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação (PPGEDU/URI); Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Educação Básica e Superior (NEPEBS). Orcid iD: <https://orcid.org/0009-0006-3936-5025>. Email: a105649@uri.edu.br.

² Doutora em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI); Brasil; Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação (PPGEDU/URI); Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas de Educação Básica e Superior (NEPEBS). Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-4504-3680>. E-mail: silvia@uri.edu.br.

effectiveness depends on ongoing training, effective school autonomy, and state policies that support democratic management.

Keywords: Democratic Management; ICMS Education; Curricular Policies; BNCC.

Introdução

A homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em 2017 para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e em 2018 para o Ensino Médio, redefiniu as diretrizes para a educação básica brasileira ao estabelecer competências e habilidades essenciais para todos os estudantes do país. Tal política curricular desencadeou um movimento nacional de alinhamento dos currículos estaduais e municipais, envolvendo a reformulação dos Projetos Político-Pedagógicos (PPP), ajustes nas práticas avaliativas e redefinição dos processos de formação docente. Contudo, esse processo extrapola a dimensão técnica, pois mobiliza discussões sobre autonomia escolar, participação da comunidade e controle do trabalho docente, aspectos fundamentais no debate sobre gestão democrática. Nesse sentido, Paro (2017) argumenta que a BNCC, ao promover a padronização dos currículos, acaba por romper com o princípio da democracia como fundamento do currículo, na medida em que reduz a possibilidade de construção coletiva e contextualizada das práticas pedagógicas.

No contexto catarinense, soma-se a esse cenário a implementação do ICMS Educação, política pública que vincula parte do repasse de recursos estaduais aos municípios a partir do desempenho em indicadores educacionais, prática que acaba levando as escolas a “ensinar para o teste”. Embora medidas de financiamento por desempenho sejam defendidas como instrumentos de melhoria da qualidade, Mascarenhas (2020), Miranda (2023) e Lück (2014; 2015) advertem que a gestão democrática não pode se restringir ao cumprimento de metas, devendo se pautar por liderança participativa, diálogo e corresponsabilidade. A articulação entre políticas curriculares como a BNCC e mecanismos de indução financeira como o ICMS Educação ainda é pouco explorada na literatura, especialmente quanto a seus efeitos sobre a autonomia das escolas e a padronização curricular. Compreender com maior profundidade essas questões também implica conhecer as produções já existentes.

Fernandes e Morosini (2014) destacam que a pesquisa do “estado do conhecimento” permite identificar lacunas e tendências na produção acadêmica, subsidiando análises mais robustas sobre políticas educacionais. Essa abordagem metodológica possibilitou mapear a presença de estudos sobre gestão democrática, ICMS Educação e verificar em que medida tais pesquisas discutem a implementação curricular.

O Estado do Conhecimento aqui apresentado é parte de uma Dissertação de Mestrado em Educação, cujo objetivo geral foi analisar as implicações da gestão escolar democrática e do ICMS Educação na implementação de políticas públicas em Santa Catarina, especialmente no contexto da gestão democrática. Os objetivos específicos foram: (a) mapear a produção acadêmica sobre gestão democrática e ICMS Educação; (b) identificar como essas políticas influenciam a organização curricular e autonomia escolar; e (c) discutir as relações entre financiamento, gestão e padronização curricular.

A relevância desta investigação foi dupla: no âmbito nacional, respondeu à necessidade de compreender como políticas integradas de currículo e financiamento moldam práticas escolares. De outro lado, ao abordar uma lacuna pouco explorada, a intersecção entre gestão democrática, financiamento por desempenho e políticas curriculares, o estudo buscou contribuir para o debate sobre o papel das escolas na construção de uma educação de qualidade, democrática e equitativa³.

2. Referencial teórico

Segundo Paro (2017), a efetividade da gestão democrática depende da participação ampla de todos os segmentos da escola, gestores, professores, estudantes, famílias e funcionários, no planejamento e na avaliação das ações educacionais. Lück (2014; 2015) complementa que liderança democrática envolve mobilização, motivação e corresponsabilidade, indo além do mero cumprimento de metas administrativas.

No cenário educacional contemporâneo, a gestão democrática se encontra fortemente tensionada por políticas curriculares de alcance nacional, especialmente pela BNCC. A literatura crítica da educação entende essas duas perspectivas — gestão democrática e BNCC — como frontalmente antagônicas, uma vez que a padronização proposta pelo documento contraria os princípios de participação, autonomia e pluralidade que fundamentam a gestão democrática nas escolas públicas. É importante recordar que a aprovação da BNCC ocorreu de forma celerada e controversa, marcada por um processo centralizado e pela restrita participação dos profissionais da educação, sendo, por isso, considerada por diversos autores um dos capítulos mais sombrios da história recente da educação brasileira.

A BNCC estabelece competências e habilidades consideradas essenciais para todos os níveis da educação básica, exigindo dos sistemas de ensino a reformulação dos PPP, a

³ O presente estudo não exigió submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa.

reorganização dos conteúdos e práticas pedagógicas e a redefinição das formas de avaliação (Brasil, 2017). Contudo, tais mudanças impõem um modelo de gestão escolar orientado pela padronização curricular, no qual a autonomia pedagógica tende a se restringir a estratégias voltadas à elevação de indicadores de desempenho, esvaziando o sentido participativo e emancipador da gestão democrática.

Estudos como os de Evangelista (2022), Morescho (2022) e Barbosa (2023) mostram que, mesmo quando há dispositivos legais para participação, a influência política local, a rotatividade de diretores e a falta de formação específica dificultam práticas genuinamente democráticas. O ICMS Educação é um mecanismo de repartição de recursos que vincula parte do repasse estadual aos municípios ao desempenho em indicadores educacionais. Experiências como a do Ceará (Batista, 2020; Mascarenhas, 2020) mostram que o uso de índices de qualidade educacional pode induzir reorganizações curriculares e mudanças de gestão para atingir metas, aproximando-se de modelos de financiamento por desempenho.

Miranda (2023) ressalta que tais políticas levantam questões de equidade, pois municípios com menores condições estruturais podem enfrentar mais dificuldades para cumprir metas, reforçando desigualdades. No caso de Santa Catarina, o ICMS Educação ainda carece de estudos aprofundados sobre como influencia a gestão democrática. A ausência de produções no descritor “Gestão Democrática” AND “ICMS Educação” revela a lacuna abordada nesta pesquisa.

Segundo Hanushek e Woessmann (2011), políticas de responsabilização vinculadas a incentivos financeiros tendem a gerar mudanças de curto prazo nos resultados educacionais, mas nem sempre promovem melhorias sustentáveis. No contexto brasileiro, mecanismos como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o ICMS Educação atuam como instrumentos de monitoramento e indução, exigindo que gestores e escolas adaptem currículos e estratégias pedagógicas para atender aos indicadores estabelecidos (Silva, 2017). Essa dinâmica evidencia a importância de equilibrar a pressão por resultados com o fortalecimento da autonomia escolar e o apoio contínuo a docentes e gestores, garantindo que a busca por metas não comprometa a qualidade da aprendizagem.

Modelos semelhantes são encontrados no Chile, com o Sistema Nacional de Avaliação do Desempenho dos Estabelecimentos Educacionais Subvencionados (SNED), que distribui recursos adicionais às escolas com melhor desempenho (Bellei, 2013), e em Portugal, país em que a Avaliação Externa das Escolas é articulada a planos de melhoria e reorganização curricular (Azevedo, 2018). Nos Estados Unidos, a política *No Child Left Behind* condicionou

repasses e sanções a resultados de testes padronizados, gerando debates sobre perda de autonomia docente (Hursh, 2007). Ravitch (2011), uma das principais referências no tema, argumenta que tal política promoveu uma cultura de responsabilização excessiva e de ensino voltado para os testes, enfraquecendo o propósito formativo da educação e comprometendo a liberdade pedagógica dos professores.

A comparação internacional evidencia que o vínculo entre financiamento e currículo pode tanto estimular avanços quanto produzir efeitos colaterais, como o estreitamento curricular (*teaching to the test*). Isso reforça a necessidade de estudos que analisem criticamente como tais mecanismos se articulam a práticas de gestão democrática no Brasil.

3. Metodologia

Esta pesquisa utilizou o Estado do Conhecimento como método de investigação, conforme definido por Fernandes e Morosini (2014) e operacionalizado por Bittencourt, Kohls-Santos e Morosini (2021). Esse método consiste em identificar, registrar, categorizar e analisar a produção científica de uma área, permitindo mapear tendências, lacunas e abordagens predominantes.

A pesquisa foi realizada no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com recorte temporal de 2013 a 2023. Foram definidos cinco descritores: “Gestão Democrática” AND “Rede Municipal”; “Gestão Democrática” AND “Santa Catarina”; “Gestão Democrática” AND “ICMS Educação”; ICMS Educação (sem aspas); “ICMS Educação”.

Os descritores foram escolhidos para captar estudos que articulassem gestão democrática, redes municipais e políticas de financiamento educacional. A delimitação temporal de dez anos se justifica por abranger o período pós-BNCC e as mudanças mais recentes nas políticas de financiamento educacional.

Foram incluídas teses e dissertações da área de Educação (e, no caso do ICMS, também de Direito quando relevantes para a temática), que abordassem direta ou indiretamente a gestão democrática, políticas curriculares ou o ICMS Educação. Excluíram-se trabalhos fora do período ou sem relação temática.

O processo envolveu: Busca inicial com operadores booleanos e aspas; Aplicação de filtros (ano, área de conhecimento, nível acadêmico); Leitura de títulos, resumos e palavras-chave para seleção preliminar; Bibliografia anotada com 69 trabalhos iniciais no primeiro

descriptor, refinados para 12; Classificação final em três categorias: Gestão Democrática, Gestor Escolar e ICMS Educação.

O *corpus* resultou em 25 produções: quatro teses e 19 dissertações na área de Educação, e duas dissertações da área do Direito, com pertinência temática. Geograficamente, há concentração nos estados do Sul, com destaque para Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

4. Resultados

A análise dos dados obtidos por meio do Estado do Conhecimento revelou que a produção acadêmica sobre gestão democrática, ICMS Educação e políticas curriculares no Brasil, especialmente em Santa Catarina, está distribuída em três núcleos temáticos que, neste estudo, são trabalhados de forma transversal: Como a gestão democrática é discutida na produção acadêmica e sua relação com a implementação de políticas curriculares; O papel do gestor escolar frente à BNCC e ao financiamento via ICMS Educação; O ICMS Educação como indutor de práticas curriculares e de *accountability*.

Essa abordagem integrada permite compreender as interconexões entre esses elementos e como eles se materializam na prática, destacando implicações concretas e tensões recorrentes entre autonomia escolar e padronização curricular.

4.1. Gestão Democrática e a implementação de políticas curriculares

A gestão democrática é prevista como princípio constitucional (Constituição Federal/88, art. 206, inciso VI) e regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), sendo compreendida como a participação efetiva da comunidade escolar nos processos decisórios, na elaboração de políticas pedagógicas e na avaliação das ações educacionais. Essa participação deve contemplar todos os segmentos da escola, gestores, professores, estudantes, famílias e funcionários, de modo a garantir que as decisões refletem as necessidades e expectativas coletivas. Paro (2017) defende que a efetividade desse princípio depende de um compromisso coletivo permanente, que vá além da consulta formal e se concretize em processos deliberativos reais, capazes de influenciar as decisões pedagógicas e administrativas.

O conjunto de estudos analisados nesta categoria evidencia que, embora haja avanços formais na institucionalização de práticas democráticas, como eleições para diretores e conselhos escolares, a distância entre a previsão legal e a prática cotidiana ainda é significativa.

Gallina (2013), por exemplo, ao investigar a trajetória de construção da gestão democrática na rede municipal de Getúlio Vargas/RS, entre 1993 e 2011, identificou instrumentos importantes (como os PPP, a formação continuada, o plano de carreira do magistério, o Plano Municipal de Educação, as eleições diretas para equipes diretivas e os conselhos escolares) como elementos centrais de democratização. No entanto, destacou que a implementação desses instrumentos é lenta e permeada por conflitos, revelando que a legislação, por si só, não garante a prática democrática.

Turcatto (2018), ao analisar os sistemas municipais da mesorregião Sul Catarinense, chegou a conclusões semelhantes: mesmo com marcos normativos claros e experiências pontuais de inovação, a participação permanece restrita e pouco institucionalizada. As leis municipais preveem mecanismos de envolvimento, mas sua aplicação efetiva é fragmentada e frequentemente dependente da vontade política das gestões em exercício. Esse dado reforça que a gestão democrática é um processo social e político que exige continuidade, diálogo e investimento em cultura participativa.

A homologação da BNCC acrescenta uma nova camada de complexidade ao estabelecer aprendizagens essenciais para todos os estudantes do país e, para sua implementação, demanda dos sistemas de ensino a revisão de currículos, a reorganização de conteúdos e ajustes nas práticas pedagógicas. Esse processo inevitavelmente requer uma atuação ativa da gestão escolar na mediação entre diretrizes nacionais e necessidades locais, especialmente na adaptação dos PPP e planos de gestão. No entanto, como apontam Mesenburg (2019) e Evangelista (2022), a urgência para se adequar às novas diretrizes, muitas vezes vinculada a metas de desempenho, tem levado a processos mais centralizados e verticalizados, nos quais as decisões partem das secretarias e chegam às escolas como determinações a serem cumpridas, reduzindo o espaço de deliberação coletiva.

Essa tensão entre autonomia escolar e padronização curricular é acentuada pela forma como as políticas de avaliação externa e de financiamento, como o ICMS Educação, articulam-se com a BNCC. Ao atrelar recursos e reconhecimento a indicadores que refletem o cumprimento das metas curriculares nacionais, cria-se uma pressão para que as escolas priorizem as áreas avaliadas, frequentemente em detrimento de iniciativas locais e de abordagens pedagógicas mais contextualizadas.

INTERFACES DA EDUCAÇÃO

FIGURA 01: Organograma Categoria 01 “Gestão Democrática”



Fonte: Elaborado pelas Autoras (2024)

O diálogo com experiências internacionais ajuda a compreender os riscos e possibilidades dessa dinâmica. Azevedo (2018) mostra que, em Portugal, a implementação de currículos nacionais, acompanhada de monitoramento externo rigoroso, levou à redução da autonomia docente e ao enfraquecimento de práticas inovadoras nas escolas. Bellei (2013), estudando o Chile, identificou que a combinação de padronização curricular com incentivos financeiros aumentou a pressão por resultados, deslocando o foco do trabalho pedagógico para o atendimento de avaliações externas, um fenômeno conhecido como *teaching to the test*. Esses exemplos evidenciam que a convergência entre políticas curriculares, *accountability* e financiamento pode transformar a gestão escolar em mera executora de diretrizes centralizadas.

O *corpus* analisado também traz contribuições que ilustram nuances dessa relação. Cordeiro (2019) mostra que, em São Vicente do Seridó/PB, a gestão democrática foi institucionalizada formalmente, mas na prática os secretários de educação e gestores escolares operavam com autonomia pedagógica e administrativa limitadas, frequentemente em função de relações de dependência política. Mesenbug (2019) aponta que a participação comunitária em processos escolares muitas vezes se restringe a eventos festivos ou tarefas burocráticas,

enquanto as decisões pedagógicas permanecem concentradas nas equipes diretivas. Rozzato (2020), ao estudar Feira de Santana/BA, evidenciou um esvaziamento do caráter político da gestão democrática a partir dos anos 2000, substituído por práticas de gestão inspiradas no setor privado.

Outros trabalhos analisados reforçam a importância de elementos como o diálogo, a escuta ativa e a colegialidade. Kaefer (2021) identifica que, em Sapucaia do Sul/RS, esses fundamentos são essenciais para fortalecer a participação e a autonomia, enquanto Rosa (2022) denuncia que, em Balneário Camboriú/SC, a permanência de diretores não eleitos enfraquece a vivência democrática nas escolas, mesmo com legislação favorável. Reforçando o que as pesquisas demonstram, Lück (2014), estudiosa da gestão, enfatiza que liderança e poder não são sinônimos: liderar democraticamente significa inspirar, motivar e orientar, em vez de impor ou controlar. Essa perspectiva contribui para compreender os achados das pesquisas, pois ajuda a interpretar os limites entre uma gestão que apenas administra as exigências externas e aquela que, de fato, mobiliza a comunidade escolar para um projeto coletivo. Assim, a concepção de Lück (2014) reforça a necessidade de associar as práticas descritas nos estudos a uma liderança capaz de articular autonomia e participação.

Evangelista (2022) destaca que, em Juazeiro/BA, a gestão democrática é mais efetiva quando ancorada em dispositivos legais que assegurem a eleição de diretores, a participação nas decisões e o funcionamento de colegiados. Morescho (2022), ao investigar a percepção de professores em Santa Catarina, identificou que, embora haja reconhecimento de práticas democráticas, políticas governamentais sucessivas influenciam a estabilidade e a consistência dessas práticas. Nessa linha, Paro (2017), autor de referência na área, ressalta que a participação só se consolida quando envolve todos os setores da comunidade escolar e é utilizada como instrumento para ampliar a autonomia e pressionar instâncias superiores por melhores condições e recursos. Esses apontamentos permitem perceber que a gestão democrática não depende apenas da vontade dos gestores ou da adesão dos professores, mas de um arranjo institucional que dê sustentação às práticas participativas. O contraste entre os estudos reforça a análise de Paro (2017), pois evidencia que, sem a pressão coletiva e organizada da comunidade escolar, a democracia tende a permanecer frágil e vulnerável a mudanças conjunturais.

A relação entre gestão democrática e avaliação institucional também aparece com destaque. Oliveira (2022) defende que a avaliação institucional pode potencializar a gestão democrática se conduzida de forma participativa, gerando diagnósticos úteis para orientar

decisões coletivas. Barbosa (2023) argumenta que a formação específica para a gestão democrática é essencial, e que a emancipação humana é um de seus objetivos centrais. Libâneo (2017) complementa que a gestão escolar exige aperfeiçoamento contínuo da equipe, tanto em aspectos pedagógicos quanto políticos e científicos, para sustentar práticas democráticas efetivas. Essas contribuições ampliam a compreensão da gestão democrática ao vinculá-la a processos de formação e avaliação, evidenciando que tais instrumentos não podem ser apenas burocráticos, mas precisam servir como práticas emancipatórias. Dessa forma, a gestão democrática se consolida como um processo de aprendizagem coletiva, em que a equipe escolar cresce junto com a comunidade ao assumir responsabilidades partilhadas.

O conjunto de evidências analisadas permite destacar alguns elementos-chave dessa categoria: a participação da comunidade escolar precisa ser incorporada em todas as etapas da gestão, não apenas em momentos formais ou simbólicos; eleições de diretores e planos de gestão são passos importantes, mas não suficientes para assegurar a democracia escolar; a autonomia deve ser utilizada estrategicamente pelo gestor para orientar e motivar a equipe, conciliando metas externas com demandas internas; formação continuada e avaliação institucional são ferramentas indispensáveis para fortalecer a prática democrática; políticas curriculares como a BNCC e mecanismos de financiamento como o ICMS Educação, se não acompanhados de garantias de autonomia, podem reforçar tendências centralizadoras e reduzir a participação real.

Ao articular essas conclusões com o dossiê proposto⁴, fica evidente que a gestão democrática, no contexto contemporâneo, não pode ser analisada isoladamente: ela se constrói na intersecção entre currículo, avaliação e financiamento, em um campo marcado por tensões entre a padronização e a autonomia, entre a responsabilização e a participação.

4.2. O papel do gestor escolar frente à BNCC e ao financiamento via ICMS Educação

O gestor escolar ocupa posição estratégica na interface entre políticas curriculares e práticas pedagógicas. Como argumenta Lück (2014; 2015), sua função vai muito além da administração burocrática: ele atua como líder educacional, articulador da comunidade escolar e mediador entre diretrizes nacionais e contextos locais. Essa liderança implica a organização, a coordenação do trabalho escolar e a capacidade de criar condições para que a participação

⁴ Dossiê - Implicações das políticas curriculares em âmbito nacional e internacional, disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/interfaces/dossie2025>. Acesso em: 15 out. 2025.

efetiva de professores, estudantes, famílias e funcionários seja um princípio orientador. No entanto, essa mediação é profundamente influenciada por exigências externas, especialmente quando o financiamento ou a reputação institucional está condicionado a resultados em avaliações de larga escala.

A literatura mostra que o modo como os gestores compreendem e exercem a gestão democrática é moldado por fatores macro e microestruturais. Palú (2019), ao analisar os Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina, instituídos pelo Decreto n. 1.794/2013, evidenciou que, embora a legislação estimule a participação, persistem desafios significativos para a consolidação de práticas democráticas efetivas. Kussem (2019), estudando a rede municipal de Curitiba/PR, reforça essa visão ao concluir que a percepção dos diretores é influenciada tanto por normativas e políticas de avaliação quanto por pressões políticas locais. Esses achados indicam que a atuação do gestor é atravessada por interesses, expectativas e restrições que muitas vezes extrapolam o âmbito escolar.

Souza (2022), em levantamento com 1.374 diretores da rede municipal de São Paulo/SP, identificou três modelos predominantes de gestão: o tradicional, o democrático e o gerencial. O modelo gerencial, segundo a autora, tende a ganhar força em contextos de responsabilização por resultados e pressão por indicadores, fenômeno também observado em outros sistemas educacionais submetidos a regimes de *accountability*. Nesse cenário, a figura do gestor como articulador político-pedagógico pode ser tensionada pela necessidade de atender a demandas externas, o que impacta diretamente o modo como se implementam políticas curriculares como a BNCC.

O ICMS Educação acrescenta um componente decisivo a essa equação. Ao atrelar parte do repasse de recursos aos municípios ao desempenho em indicadores educacionais, amplia a pressão sobre gestores para que adotem estratégias que garantam melhorias rápidas em resultados de avaliações externas. Batista (2020) e Mascarenhas (2020) mostram que, no Ceará, essa política levou a um acompanhamento pedagógico mais sistemático e a uma integração maior entre redes e escolas. Contudo, também provocou a priorização de conteúdos diretamente avaliados, o que aproxima o contexto brasileiro do fenômeno descrito por Hursh (2007) nos Estados Unidos como *teaching to the test* — concentração do ensino em tópicos que serão cobrados em exames padronizados, em detrimento de uma formação integral e contextualizada.

FIGURA 02: Organograma Categoria 02 “Gestor Escolar”



Fonte: Elaborado pelas Autoras (2024)

Na prática, isso significa que o gestor escolar contemporâneo precisa equilibrar duas agendas, que nem sempre convergem: garantir que as competências e habilidades previstas na BNCC sejam trabalhadas de forma contextualizada, respeitando as particularidades da comunidade escolar; assegurar bons resultados em avaliações externas, que influenciam diretamente tanto o financiamento (via ICMS Educação) quanto a avaliação da qualidade do trabalho da escola.

Essa dupla demanda requer habilidades políticas, pedagógicas e gerenciais. Oliveira (2022) e Barbosa (2023) defendem que a avaliação institucional, quando utilizada de forma formativa e participativa, pode ser um instrumento valioso para alinhar objetivos pedagógicos e metas de desempenho. Ao permitir que professores, estudantes e famílias participem da análise dos resultados e da definição de estratégias, evita-se que a pressão por indicadores comprometa a qualidade e a relevância do trabalho escolar.

A literatura internacional oferece evidências que reforçam essa perspectiva. Azevedo (2018) mostra que, em Portugal, os planos de melhoria acompanhados de apoio técnico e pedagógico são mais eficazes do que a imposição de metas isoladas. No Chile, Bellei (2013) identificou que a introdução de incentivos financeiros atrelados a resultados melhorou alguns

indicadores, mas também reforçou a padronização e reduziu a autonomia das escolas. Esses exemplos revelam que políticas de responsabilização podem ser potencialmente positivas quando combinadas com apoio efetivo e espaços de decisão local, mas tendem a produzir efeitos adversos quando operam de forma punitiva ou exclusivamente meritocrática.

A análise do *corpus* desta categoria indica, ainda, que a forma de provimento do cargo de diretor influencia significativamente o perfil e a atuação dos gestores. Finatti (2016) observou que, em Curitiba/PR, a eleição para diretores não garante, por si só, a democratização da gestão, especialmente quando o processo é capturado por disputas políticas internas. Nascimento (2015) e Santos (2018) apontam que, em muitos casos, a participação é controlada e limitada, o que reduz o potencial transformador da gestão democrática. Santos (2021), analisando Dourados/MS, mostrou que coexistem práticas democráticas e gerenciais, com diretores indicados convivendo com processos participativos formais, mas pouco efetivos.

Diante desse panorama, o papel do gestor escolar na implementação da BNCC e na resposta às políticas de financiamento por desempenho como o ICMS Educação não pode ser reduzido à figura de executor de diretrizes. Ele deve ser compreendido como agente mediador, capaz de traduzir políticas nacionais para a realidade local, sem perder de vista os princípios da gestão democrática. Isso exige formação continuada, suporte técnico, autonomia para decisões pedagógicas e, sobretudo, a construção de uma cultura de participação que vá além da formalidade dos conselhos e reuniões.

Em síntese, o gestor escolar é, hoje, um ator que opera no ponto de convergência entre currículo, avaliação e financiamento. Sua atuação pode tanto reforçar práticas centralizadoras e voltadas apenas para resultados, quanto promover a articulação entre metas nacionais e projetos pedagógicos significativos para a comunidade. Essa ambivalência torna urgente a reflexão sobre políticas públicas que garantam condições para que os gestores exerçam liderança educacional democrática, mesmo em contextos de forte pressão por desempenho..

4.3. ICMS Educação como indutor de práticas curriculares e de *accountability*

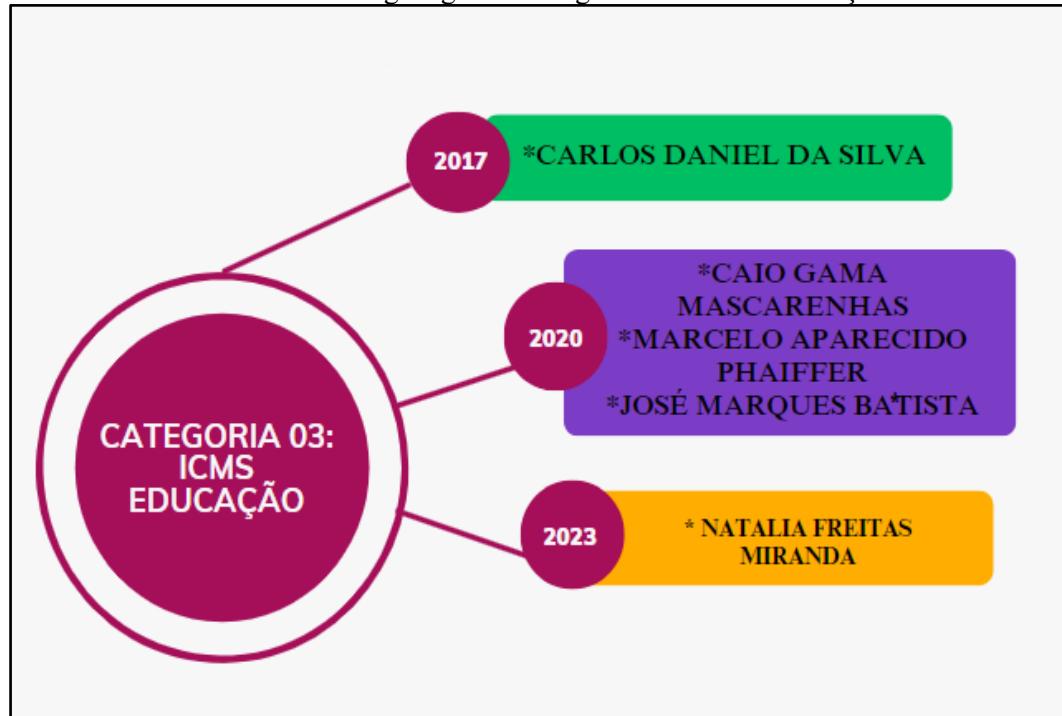
O ICMS Educação é um exemplo emblemático de política pública que vincula o financiamento educacional ao desempenho, buscando induzir mudanças nas práticas escolares e na gestão dos sistemas de ensino. No Brasil, cada estado define seus próprios critérios e indicadores para a repartição da cota-parte do imposto, mas há uma predominância de métricas

relacionadas à aprendizagem, muitas vezes alinhadas às competências e habilidades previstas na BNCC.

A dissertação de Silva (2017) evidencia que fatores como despesas com educação, remuneração de professores, saneamento básico e a própria cota-parte do ICMS influenciam o IDEB dos municípios, ainda que não sejam capazes de explicar integralmente as variações no desempenho. Esse dado revela que, embora o financiamento seja um elemento importante, sua eficácia depende de políticas integradas que contemplam aspectos pedagógicos, estruturais e de gestão.

No Ceará, Batista (2020) investigou o Índice de Qualidade Educacional (IQE) e verificou impactos significativos da política: maior acompanhamento pedagógico, intensificação do monitoramento das aprendizagens e redução de desigualdades entre municípios. Contudo, observou também efeitos colaterais, como o estreitamento curricular e a priorização de conteúdos avaliados, fenômeno que aproxima o caso brasileiro do *teaching to the test* descrito por Hursh (2007) no contexto norte-americano. Em Minas Gerais, Mascarenhas (2020) constatou efeitos mais modestos, sugerindo que a efetividade do ICMS Educação depende fortemente do desenho da política e de sua implementação, especialmente no que diz respeito à articulação entre metas de desempenho e suporte pedagógico.

FIGURA 03: Organograma Categoria 03 “ICMS Educação”



Fonte: Elaboração das Autoras (2024)

A literatura internacional indica que a relação entre financiamento e desempenho escolar é controversa. Hanushek e Woessmann (2011) evidenciam que políticas de vinculação de recursos ao desempenho podem gerar ganhos iniciais, mas tendem a estagnar ou mesmo regredir caso não sejam acompanhadas por formação continuada, apoio pedagógico consistente e fortalecimento da autonomia escolar. Bellei (2013), ao analisar o caso chileno, alerta para o risco de políticas de indução transformarem a avaliação em um fim em si mesma, restringindo o espaço para a inovação pedagógica. De forma semelhante, Azevedo (2018) observa que, em Portugal, a implementação de currículos nacionais associada a forte monitoramento externo pode, na ausência de suporte adequado, reduzir a autonomia docente e enfraquecer a gestão participativa.

No contexto catarinense, especificamente no âmbito do ICMS Educação, ainda existem lacunas significativas de estudos que integram análise de gestão democrática, BNCC e financiamento por desempenho. As evidências levantadas nesta pesquisa destacam a necessidade de compreender como tais mecanismos influenciam indicadores educacionais, organização curricular, práticas pedagógicas e o equilíbrio entre autonomia escolar e padronização. Essa reflexão se mostra particularmente relevante diante da expansão das políticas de *accountability* na agenda educacional brasileira, como os mecanismos de avaliação nacional (IDEB), que passam a condicionar parte das decisões e recursos a resultados mensuráveis.

Dessa forma, o ICMS Educação deve ser compreendido como uma política com potencial de promover melhorias na qualidade e equidade educacional, mas que apresenta riscos caso seja implementado sem uma perspectiva crítica e integradora. Sua efetividade dependerá da capacidade dos estados e municípios de transformar a pressão por resultados em processos participativos, apoio pedagógico robusto e formação contínua de gestores e professores, assegurando que a atenção aos indicadores não comprometa o objetivo maior da escola: garantir aprendizagens significativas e contextualizadas para todos os estudantes.

4.4. Implicações práticas e tensões entre autonomia e padronização

A análise transversal das produções examinadas evidencia um conjunto de implicações estruturais para a compreensão das relações entre gestão democrática, implementação de políticas curriculares e financiamento educacional por desempenho. Em primeiro lugar, observa-se que a gestão democrática é tensionada pela introdução de políticas curriculares nacionais, como a BNCC, quando associadas a mecanismos de indução financeira, a exemplo

do ICMS Educação. Nesses contextos, a autonomia escolar e a participação efetiva da comunidade tendem a ser reduzidas, deslocando o eixo decisório para o cumprimento de metas predefinidas, frequentemente vinculadas a avaliações externas.

Em segundo lugar, o gestor escolar emerge como mediador estratégico entre as demandas normativas da BNCC e os resultados esperados nos indicadores oficiais. No entanto, sua atuação é frequentemente condicionada por exigências externas que afetam diretamente o financiamento da rede ou da escola, limitando a possibilidade de decisões plenamente contextualizadas e participativas. Essa vulnerabilidade reforça o risco de que a gestão assuma contornos predominantemente gerenciais, em detrimento de práticas coletivas e emancipadoras.

Por fim, o ICMS Educação apresenta um caráter ambivalente: atua como catalisador ao estimular a organização pedagógica e a busca por melhores resultados, mas também como potencial limitador, ao favorecer práticas de padronização excessiva, alinhadas a avaliações específicas e ao reduzir o espaço para a inovação curricular.

Mitigar essas tensões requer que políticas curriculares e de financiamento estejam integradas a estratégias que priorizem a autonomia pedagógica, a formação continuada de gestores e docentes e a consolidação de processos de avaliação institucional participativos e formativos. Sem tais salvaguardas, corre-se o risco de reforçar um modelo tecnocrático e centralizador, voltado para resultados imediatos, mas descolado das demandas e especificidades socioculturais das comunidades escolares.

Considerações Finais

Este estudo, vinculado a uma Dissertação de Mestrado, teve como objetivo analisar as implicações da gestão escolar democrática e do ICMS Educação na implementação de políticas curriculares em Santa Catarina, especialmente no contexto de alinhamento à BNCC. A questão central que orientou a investigação foi: de que forma a gestão democrática, associada a mecanismos de financiamento por desempenho, influencia a autonomia escolar, a organização curricular e a participação da comunidade na efetivação da BNCC?

A partir do levantamento e análise de 23 produções científicas publicadas entre 2013 e 2023, agrupadas nas categorias “Gestão Democrática”, “Gestor Escolar” e “ICMS Educação”, foi possível identificar um conjunto de tendências e desafios. Os resultados apontam que, embora a legislação e as políticas públicas defendam a gestão democrática como princípio orientador da educação, sua implementação é frequentemente tensionada por demandas de

padronização curricular e pela pressão para alcançar indicadores que condicionam o financiamento.

A análise revela que o ICMS Educação, enquanto política de indução, desempenha um papel predominantemente contraditório e problemático. Embora busque promover maior organização pedagógica e foco em resultados, os efeitos observados indicam que tais objetivos têm sido alcançados em detrimento da autonomia docente e da diversidade pedagógica. Ao priorizar a lógica da *accountability* e dos indicadores de desempenho, essa política tende a reduzir o espaço para a inovação, a contextualização curricular e a participação democrática, afastando-se dos princípios que deveriam orientar uma gestão verdadeiramente democrática e emancipadora. Esse cenário reforça a observação de autores como Lück (2015) e Paro (2017), que defendem a necessidade de equilibrar responsabilidade por resultados com participação efetiva e autonomia pedagógica.

Do ponto de vista das políticas públicas, três implicações se destacam: (1) integração entre currículo e financiamento – é fundamental que políticas como o ICMS Educação sejam acompanhadas de ações de apoio pedagógico e formação continuada, para que o foco em resultados não se traduza apenas em estreitamento curricular; (2) fortalecimento da gestão democrática – a autonomia das escolas deve ser protegida por normativas claras e mecanismos de participação que não sejam meramente formais. O alinhamento à BNCC deve ser conduzido de forma participativa, valorizando o contexto local; (3) avaliação como instrumento formativo – indicadores de desempenho, embora importantes, devem ser complementados por avaliações institucionais que envolvam toda a comunidade escolar e gerem diagnósticos para a melhoria contínua.

Quanto às perspectivas para pesquisas futuras, o estudo evidencia a necessidade de investigações empíricas que analisem diretamente como os indicadores utilizados no ICMS Educação influenciam as práticas pedagógicas e a organização curricular nas escolas. Seria relevante, por exemplo, comparar municípios com diferentes desempenhos e níveis de recursos, examinando como o alinhamento à BNCC é afetado por políticas de financiamento por desempenho. Além disso, estudos comparativos com experiências internacionais — como as do Chile, Portugal e Estados Unidos — podem oferecer pistas valiosas sobre os riscos e potencialidades desse modelo.

Assim, ao reunir e analisar a produção acadêmica recente sobre gestão democrática, BNCC e ICMS Educação, este estudo oferece subsídios concretos para compreender as implicações das políticas curriculares em âmbito nacional e local. Sua contribuição reside

justamente em iluminar uma zona pouco explorada do debate, a intersecção entre participação, currículo e financiamento, apontando caminhos para que políticas de indução não se transformem em instrumentos de homogeneização, mas sim de fortalecimento da autonomia escolar e da qualidade social da educação. Ao situar o caso catarinense no diálogo com outras experiências brasileiras e internacionais, o trabalho amplia o repertório de evidências disponíveis para formuladores de políticas, gestores e pesquisadores. Nesse sentido, reafirma que a efetivação da gestão democrática frente às políticas curriculares exige um compromisso político e pedagógico que transcendam a lógica dos indicadores, preservando o direito das escolas de ensinar e aprender com liberdade, relevância e participação coletiva.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, J. **A autonomia das escolas:** políticas, práticas e resultados. Porto: Porto Editora, 2018.
- BARBOSA, S. M. S. C. **Gestão Democrática na Escola:** Formação Necessária à Emancipação Humana. 2023, 128f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Mato Grosso, Rondonópolis/MT, 2023.
- BATISTA, J. M. **Estudo do Índice de Qualidade Educacional (IQE) e seu Efeito nos Resultados Educacionais e nas Transferências da Parcela Discricionária da Cota-Parte do ICMS nos Municípios do Ceará.** 2020, 174f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Ceará, Fortaleza/CE, 2020.
- BELLEI, C. **El gran experimento:** mercado y privatización de la educación chilena. Santiago: LOM Ediciones, 2013.
- BITTENCOURT, Z.; MOROSINI, M.; KOHLS-SANTOS, P. **Estado do Conhecimento:** teoria e prática. Curitiba/PR: CRV, 2021.
- BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC):** a educação é a base. Brasília/DF: Ministério da Educação, 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília/DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União (DOU),** Brasília/DF, dez. 1996.
- CORDEIRO, M. V. V. **A Institucionalização do Princípio de Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino de São Vicente do Seridó/PB no Período de 1997-2017.** 2019, 174f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande/PB, 2019.

EVANGELISTA, M. A. S. **A Política de Gestão Democrática nas Escolas Públicas Municipais da Cidade de Juazeiro/BA:** da Legislação à Distribuição de Poder (2009-2019). 2022, 152f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal da Bahia, Salvador/BA, 2022.

FERNANDES, C. M. B.; MOROSINI, M. C.; Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre/RS, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul./dez. 2014

FINATTI, R. R. **Eleições Como Forma de Provimento da Direção Escolar na Rede Municipal de Ensino de Curitiba.** 2016, 184f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, 2016.

GALLINA, J. A. **A Trajetória de Construção da Gestão Democrática da Educação na Rede Municipal de Ensino de Getúlio Vargas.** 2013, 174f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 2013.

HANUSHEK, E. A.; WOESSION, L. The economics of international differences in educational achievement. In: HANUSHEK, E. A.; MACHIN, S.; WOESSION, L. (orgs.). **Handbook of the Economics of Education.** Amsterdam: Elsevier, 2011. v. 3, p. 89-200.

HURSH, D. Assessing No Child Left Behind and the rise of neoliberal education policies. **American Educational Research Journal**, v. 44, n. 3, p. 493-518, 2007.

KAEFER, L. A. **Possibilidades e Desafios na efetivação do princípio da Gestão Escolar Democrática de uma Escola da Rede Municipal de Sapucaia do Sul.** 2021, 131f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade La Salle, Canoas/RS, 2021.

KUSSEM, J. **A percepção do Diretor Escolar sobre a Política de Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino de Curitiba.** 2019, 188f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, 2019.

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

LÜCK, H. **Gestão educacional:** uma questão paradigmática. 12. ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2015.

LÜCK, H. **Liderança em gestão escolar.** 9. ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2014.

MASCARENHAS, C. G. **Direito à Educação, Federalismo Fiscal e Repartição de ICMS por Lei Estadual um Estudo sobre desempenho, Finanças e “ICMS Educacional”.** 2020, 254f. Dissertação(Mestrado em Direito), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande/MT, 2020.

MESENBURG, F. A. **A gestão escolar como elemento de qualidade da educação pública: limites e possibilidades.** 2019, 182f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal de Pelotas, Pelotas/RS, 2019.

MIRANDA, N. F. **ICMS Educação:** os Conceitos de Aprendizagem e Equidade Previstos na Constituição Federal de 1988. 2023, 107f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/MG, 2023.

MORESCHO, S. M. Z. **Gestão Escolar Democrática na Percepção de Professores da Rede Estadual de Ensino de Santa Catarina:** Que Sentidos? Quais Revelações? 2022, 219f. Tese (Doutorado em Educação). Fundação Universidade se Passo Fundo, Passo Fundo/RS, 2022.

NASCIMENTO, L. P. **“Novas Formas” de Gestão da Escola Pública:** Implicações sobre o Processo de Democratização da Gestão. 2015, 455f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SP, 2015.

OLIVEIRA, M. F. A. **Gestão Democrática e Avaliação Institucional:** Ressonâncias na Escola Pública de Educação Básica. 2022, 146f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba/SC, 2022.

PALÚ, J. **Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina:** A Gestão Democrática em Questão. 2019, 397f. Dissertação (Mestrado Em Educação), Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó/SC, 2019.

PARO, V. H. **Gestão Democrática da Escola Pública.** São Paulo/SP: Editora Cortez, 2017.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano:** como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a Educação. Porto Alegre: Sulina, 2011.

ROSA, P. D. S. **Os (Des) Caminhos da Gestão Escolar na Rede Municipal de Ensino de Balneário Camboriú (1996–2020).** 2022, 153f. Dissertação (Mestrado em Educação), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense, Camboriú/SC, 2022.

ROZZATO, K. D. S. S. **A Nova Gestão Pública da Escola em Feira de Santana/BA:** Implicações Políticas e Pedagógicas (2000-2013). 2020, 169f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Feira de Santana, Feira de Santana/BA, 2020.

SANTOS, A. B. **Socialização da Participação Política e do Poder na Eleição de Diretores Escolares:** Aparência versus Essência na Gestão Democrática da Escola Pública. 2018, 138f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba/SC, 2018.

SANTOS, J. C. **Processo de Provimento ao Cargo de Diretores Escolares:** Interseção da Rede Estadual de Ensino de Mato Grosso do Sul com a Rede Municipal de Ensino de Dourados/MS. 2021, 186f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados/MS, 2021.

SILVA, C. D. **Fatores Econômicos e Sociais:** Impacto no Resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de Municípios do Estado de São Paulo de 2005 a 2015. 2017, 151f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Católica de Brasília, Brasília/DF, 2017.

SOUZA, M. I. V. **Gestão escolar e o perfil do diretor de escola na Rede Municipal de Ensino de São Paulo:** uma contribuição aos estudos sobre teoria da gestão escolar. 2022, 200f.

INTERFACES DA EDUCAÇÃO

Dissertação (Mestrado em Educação), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/SP, 2022.

TURCATTO, V. J. Gestão Democrática do Ensino Público: Tessituras e Dinâmicas no Âmbito De Sistemas Municipais de Ensino da Mesorregião Sul Catarinense. 2018, 144f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade do Oeste de Santa Catarina, Joaçaba/SC, 2018.