

## **A Trama Social da Educação: Capital Social e a Construção do Planejamento Municipal**

*The Social Fabric of Education: Social Capital and the Construction of Municipal Planning*

**José César Pontes Moreira**

Doutor em Educação

Universidade Federal do Ceará

### **Introdução**

Este artigo analisa a importância do capital social na construção do Plano Municipal de Educação (PME) no Brasil. O PME, um plano de Estado decenal é uma exigência do Plano Nacional de Educação (PNE). É abordado não apenas como um documento técnico-burocrático, mas como uma ferramenta de política pública que exige a participação ativa da sociedade. O conceito de capital social, definido por autores como Robert Putnam e James Coleman como o conjunto de redes de relacionamento, confiança e normas de cooperação, é apresentado como um recurso essencial para a ação coletiva e o desenvolvimento de uma "inteligência social" no município.

O estudo argumenta que a mobilização desse capital social através de fóruns, conselhos e transparência é crucial para garantir a legitimidade, a sustentabilidade e a eficácia do PME. A pesquisa propõe, ainda, uma metodologia em quatro etapas – diagnóstico, planejamento, execução e monitoramento participativos – para integrar o capital social ao ciclo do PME, assegurando que o planejamento educacional reflita a realidade local e resista a descontinuidades políticas.

## **A Trama Social da Educação: Capital Social e a Construção do Planejamento Municipal**

No Brasil, a democratização do acesso à educação e a busca por uma gestão pública mais participativa trouxeram à tona a necessidade de se repensar o planejamento educacional. Nesse cenário, o conceito de **capital social** emerge como um recurso poderoso para compreender e construir as dinâmicas que moldam a elaboração e a efetivação do **Plano Municipal de Educação (PME)**. A educação, em sua essência, transcende a mera transmissão de conhecimentos; ela é um ato de transformação social, enraizado em uma complexa teia de relações, confiança e cooperação.

A municipalização do ensino fundamental, embora tenha buscado maior eficiência, trouxe desafios e oportunidades. Pesquisas como a de Leme, Paredes e Souza (2009) apontam que os efeitos da descentralização sobre a proficiência pedagógica

ainda são objeto de debate, e sua correlação com o capital social merece ser mais bem explorada. O objetivo deste trabalho é iniciar essa análise exploratória da relação entre a elaboração e o acompanhamento do PME e a utilização do capital social como recurso para que essa construção seja participativa, democrática e eficaz, dado que a educação municipal é crucial para o desenvolvimento social.

Historicamente, o planejamento educacional no país oscilou entre modelos centralizados e tecnocráticos, muitas vezes desvinculados da realidade local. O PME, previsto na legislação como um plano decenal de Estado, surge como uma oportunidade para reverter essa lógica, promovendo a participação da sociedade civil e a articulação entre os diferentes atores sociais. No entanto, a mera previsão legal não garante a sua concretização democrática. A qualidade e o sucesso do PME dependem crucialmente da existência e da mobilização do capital social, que pode ser entendido como o conjunto de recursos, formais e informais, que emanam das redes de relações sociais e que facilitam a ação coletiva (Putnam, 1993; Coleman, 1998). Neste trabalho, a definição de Putnam (1996) será utilizada para o entendimento do capital social, compreendido como um conjunto de aspectos das organizações sociais, tais como redes de relacionamento, normas e confiança que permitem a ação e a cooperação para o benefício da comunidade.

Dessa forma, propõe-se que o capital social ativo gera uma inteligência social expandida e promove o desenvolvimento institucional e da comunidade, que podem ser aplicáveis ao PME como uma ferramenta de construção coletiva e sustentável (Moreira, 2008). O planejamento educacional deve ser construído de forma participativa, com o envolvimento de diretores, coordenadores, professores, pais, alunos, especialistas, técnicos educacionais, representantes do poder público, da sociedade civil organizada e de todos os cidadãos interessados. A elaboração do PME transcende a mera formalidade legal para se tornar uma bússola para o desenvolvimento educacional local.

Para Pierre Bourdieu (1980) o detentor de capital social possui maiores chances de êxito na competição social. Sérgio Boisier (2003) argumenta que a sociedade civil ativando a coesão, a integração, o engajamento e o planejamento social podem proporcionar uma transformação socioeconômica em um local ou região. Reforçando essa visão, Schumpeter (1988), economista, ressalva que o desenvolvimento se dar, principalmente, por mobilização interna das forças de desenvolvimento e por iniciativa da sociedade, e não é imposto de fora da comunidade.

Neste trabalho, a análise da evolução e da importância do capital social para a construção do PME parte da premissa de que a efetiva participação dos profissionais da educação, das famílias, dos estudantes e da comunidade em geral é indissociável de um ambiente de confiança, reciprocidade e engajamento cívico. Conforme Gentili (2000), a construção de um projeto democrático exige o fortalecimento dos laços comunitários e a superação da fragmentação social. De forma semelhante, Afonso (2009) ressalta que políticas educacionais eficazes precisam ir além das estruturas formais, reconhecendo a importância das redes de colaboração e dos mecanismos informais de apoio. Ao examinar como o capital social é construído e mobilizado, buscamos demonstrar sua relevância não apenas como um facilitador do planejamento, mas como um recurso vital para a transformação da educação pública em uma política verdadeiramente enraizada nas comunidades.



Fonte: Elaboração própria do autor, 2025.

A integração do capital social no processo de construção do PME vai além do financiamento ou da formulação técnica: envolve confiança, participação, colaboração interinstitucional e monitoramento democrático. Ao valorizar conselhos, mobilizar a sociedade civil e garantir transparência, o PME ganha legitimidade e aderência à realidade local, tornando-se um instrumento capaz de promover um impacto sustentável no desenvolvimento do município. O planejamento educacional no Brasil apresenta uma trajetória complexa, marcada por avanços, desafios e a necessidade constante de engajamento social.

## **A Importância do Capital Social para o Planejamento Municipal da Educação (PME): Uma Análise Econômica e Social**

Para Libâneo (2008), o planejamento não é um ato puramente técnico e burocrático. O planejamento participativo é uma reflexão da coletividade, uma ação crítica e consciente para que seja crível e eficaz. A participação ativa da sociedade civil, por meio de oficinas, encontros, fóruns, conselhos e conferências, contribui para um PME mais legítimo e alinhado com as demandas locais.

Coleman (1990) ressalta a complementaridade entre capital econômico, humano e social, sendo este último responsável por amplificar o impacto dos demais recursos ao promover a confiabilidade e a colaboração na comunidade. Para Putnam (1993; 1996), regiões com densas redes associativas e altos níveis de confiança coletiva apresentam melhor desempenho institucional e governança. Em concordância com essa visão, autores como Buarque (2002), Bandeira (1999) e Moreira (2008) defendem que o desenvolvimento local sustentável, incluindo a educação, depende da mobilização coletiva e da construção de uma cultura participativa, dimensões diretamente relacionadas ao capital social.

Para Moreira (2008), um elevado índice de capital social em uma comunidade revela inteligência social, ou seja, a capacidade de gerenciar problemas, desafios e criar soluções de forma orgânica e eficaz. Assim, comunidades educacionais com alto capital social tendem a desenvolver programas mais sustentáveis e com maior adesão, conferindo legitimidade ao plano.

Bordignon (2009) argumenta que, sem um PME, as ações educacionais se tornam "improvisações" e a escola fica à mercê das circunstâncias de cada gestão. Dessa forma, no contexto da educação municipal, o capital social torna-se um elemento-chave para fortalecer a participação da comunidade nos processos de construção e monitoramento do PME.

O financiamento da educação brasileira influencia diretamente o desempenho dos PMEs. O professor Romualdo Luís Portela de Oliveira oferece um panorama dos desafios do financiamento da educação básica no Brasil, ressaltando que a garantia de recursos e a transparência na gestão dependem do fortalecimento de redes confiáveis entre governo e sociedade (Oliveira, 2025).

## **Plano Municipal da Educação: Definição, Conceitos e Fundamentos**

A partir da Constituição Federal de 1988, o planejamento educacional no Brasil deixou de ser um projeto discricionário dos governantes e se tornou uma determinação legal. O Plano de Ações Articuladas (PAR), por exemplo, exige que os municípios elaborem um Plano Plurianual, baseado em diagnóstico local, para terem acesso a recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O PME foi estabelecido por lei no **Plano Nacional de Educação (PNE)**, um plano decenal que, ao articular o Sistema Nacional de Educação, representa um avanço significativo para o país. Sua efetividade, contudo, depende da elaboração dos Planos Estaduais de Educação (PEEs) e, sobretudo, dos PMEs, buscando a coerência e a integração do planejamento em todo o país.

O PNE de 2014-2024 estabeleceu um prazo de um ano, a partir de sua promulgação, para que estados, Distrito Federal e municípios elaborassem ou adequassem seus respectivos planos de educação, garantindo a coesão e a articulação entre as diferentes esferas de governo (Brasil, 2014).

Embora o prazo para a primeira elaboração tenha se encerrado, o processo de monitoramento, avaliação e, eventualmente, readequação dos PMEs é contínuo. Ao longo dos últimos anos, muitos municípios vêm publicando relatórios de monitoramento de seus planos, demonstrando o acompanhamento das metas e estratégias propostas.

Os municípios brasileiros têm a obrigação legal de elaborar o Plano Municipal de Educação (PME), pois é uma exigência do **Plano Nacional de Educação (PNE)**, que foi instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Por conseguinte, o PME deve dialogar com as metas nacionais, acesso, qualidade, valorização docente, gestão democrática, inclusão dentre outras.

Para Cury (2008), o planejamento educacional “é condição para a efetividade do direito”, pois institucionaliza responsabilidades e mecanismos de *accountability*. Saviani (2010) reforça que planejar é um “ato político-pedagógico” de construção de um projeto de sociedade que tenha a escola pública como eixo de democratização.

No plano municipal, três frentes tornam o PME decisivo para “puxar” o financiamento: i) transformar metas em programas e custos, por exemplo, expansão da Educação Infantil estimando turmas, docentes, infraestrutura e insumos; ii) atrelar cada meta a fontes de recursos (recursos próprios de MDE, Fundeb – VAAF/ VAAT, convênios, emendas, parcerias); e, iii) instituir rotinas de monitoramento e transparência (CME,

Cacs-Fundeb, SIOPE), o que fortalece o controle social e protege a execução (Ximenes, 2014; 2016).

Dessa forma, o PME não é apenas um documento burocrático; ele é o principal instrumento de política pública que permite ao município traduzir as metas educacionais nacionais para a realidade local. É por meio dele que se define como os recursos serão alocados, como as parcerias serão estabelecidas e quais serão os indicadores de sucesso para garantir o direito à educação de todos os cidadãos.

A existência de um PME bem elaborado é o que garante que o esforço nacional por uma educação de qualidade chegue efetivamente à porta da escola. Ele atua como um elo vital na colaboração federativa, assegurando que as metas do PNE e do PEE sejam refletidas e adaptadas às necessidades específicas e às peculiaridades de cada município, evitando a fragmentação, a descontinuidade e a ineficiência das políticas públicas (Saviani, 2010; Cury, 2008).

Mais do que um compromisso de uma gestão, o PME representa um pacto social de dez anos. Sua natureza decenal confere-lhe a força de um plano de Estado, que assegura a continuidade de projetos e investimentos, blindando a educação das descontinuidades políticas e permitindo que as ações educacionais tenham tempo para gerar resultados consistentes e duradouros, conectando a política educacional ao ciclo orçamentário do município (PPA, LDO e LOA).

A legitimidade do PME reside na participação, mas sua efetividade reside no monitoramento. A comunidade, com seus conselhos de educação, encontros temáticos e fóruns ativos, transforma-se na grande guardiã do plano, acompanhando a execução das metas e garantindo que o compromisso de todos com a educação seja respeitado. É essa vigilância coletiva que confere a força política necessária para que o plano se torne uma realidade.

O sucesso de um PME se baseia em algumas premissas importantes:

- **Agilidade e organização:** a elaboração do PME é um trabalho complexo que exige rapidez. Os municípios têm um prazo limitado para elaborar seus planos após a publicação do PNE.
- **Abrangência:** o PME deve ser um plano de **todos os que moram no município**, e não apenas da rede municipal. Ele precisa considerar as necessidades educacionais de todos os cidadãos, indo além das responsabilidades diretas da

prefeitura. Além disso, por ser um plano de Estado, ele deve atravessar mandatos de diferentes gestões.

- **Intersetorialidade:** o projeto educacional de um município não é responsabilidade exclusiva da Secretaria de Educação. A colaboração de outras secretarias e instituições de governo é estratégica para dar sentido ao plano e integrá-lo ao projeto de desenvolvimento local.

- **Legitimidade:** um PME de sucesso é construído com ampla **participação social**. Planos elaborados em gabinetes, sem o envolvimento da comunidade, tendem ao fracasso. A legitimidade social garante o apoio necessário para monitorar e impulsionar a concretização do plano.

Apresentamos alguns estudos de caso que exemplificam essa dinâmica. Em Santana do Ipanema (AL), Silva e Santos (2017) destacam que, apesar da participação cidadã ainda fragilizada, espaços como o Fórum Municipal de Educação funcionam como arenas de aprendizado democrático. Já em Icapuí (CE), observou-se que as diferenças de desempenho educacional foram explicadas, sobretudo, pelos vínculos de confiança social, mesmo com recursos humanos e financeiros constantes. Concluindo que fatores como a confiança social e a mobilização comunitária são importantes para o desempenho educacional (Lima, 2011).

Estudos de Camille Bizzon sobre municípios do litoral paranaense reforçam que o capital social, manifestado pela participação civil e monitoramento institucional, sustenta a efetividade do PME (Bizzon, 2021). A experiência de Sobral (CE) ilustra como redes de confiança entre gestores, professores e comunidade contribuem para resultados expressivos (Ribeiro & Rezende, 2017), práticas que Moreira (2008) chama de “inteligência social comunitária”. De maneira similar, Porto Alegre (RS) demonstrou, em seu PME, que quanto mais denso e confiável o tecido social, maior a legitimidade das políticas, reforçando o que Putnam (1996) e Moreira (2008) apontam.

O capital social, ao fomentar a cooperação e o diálogo público, cria bases sólidas para que o PME tenha legitimidade, sustentabilidade e impacto verdadeiro no desenvolvimento educacional local. Com base nos estudos de Moreira (2008), instrumentos como fóruns comunitários permanentes, oficinas participativas, projetos intersetoriais e um Indicador de Capital Social Local (ICSL) podem ser incorporados ao PME para mensurar e fortalecer a participação cidadã, a confiança na gestão e a qualidade das interações.

Assim, com a elevação do capital social na educação local, a inteligência social se amplia, e a capacidade do município de resolver problemas complexos e conquistar oportunidades sociais aumenta.

Propomos, de forma resumida, uma metodologia em quatro etapas para a implementação do PME:

1. **Diagnóstico participativo:** aplicar questionários e entrevistas para mensurar o "capital social educacional" do município e mapear redes formais e informais.

2. **Planejamento participativo e colaborativo:** criar grupos de trabalho mistos (professores, famílias, estudantes, setor produtivo, etc.) para garantir a representatividade.

3. **Execução com transparência:** divulgar cronogramas e orçamentos do PME em linguagem acessível e implementar plataformas digitais de acompanhamento e prestação de contas.

4. **Monitoramento e retroalimentação:** avaliar anualmente o ICSL e sua correlação com indicadores educacionais, realizando ajustes no PME com base nas percepções da comunidade.

O PME é a principal ferramenta para traduzir as metas educacionais nacionais para a realidade local. Sua construção participativa e tecnicamente sólida é a grande tarefa que permitirá garantir o direito de todos a uma educação de qualidade no Brasil.

### **Considerações Finais**

A análise da relação entre o capital social e o Plano Municipal de Educação (PME) revela uma dimensão crucial para a efetividade das políticas educacionais no Brasil. Este estudo demonstrou que a formalidade legal não é suficiente para garantir a construção de um planejamento educacional democrático, abrangente e eficaz. A verdadeira força da elaboração do PME reside na sua capacidade de mobilizar as redes de relações, a confiança mútua e o engajamento cívico que constituem o capital social de um município. Neste cenário, o conceito de capital social emerge como um recurso estratégico para compreender as dinâmicas que moldam a elaboração e a efetivação do Planejamento Municipal. A análise da relação entre o capital social e o Plano Municipal de Educação (PME) revela uma dimensão crucial e necessária para a efetividade das políticas educacionais no Brasil. Este estudo demonstrou que a mera formalidade legal

não é suficiente para garantir a construção de um planejamento educacional democrático, abrangente e eficaz. A verdadeira força do PME reside na sua capacidade de mobilizar as redes de relações, a cooperação, a confiança mútua e o engajamento cívico, que constituem a inteligência social de um município.

A trajetória do planejamento educacional, que por muito tempo foi centralizada e tecnocrática, precisa ser definitivamente superada por uma abordagem participativa e colaborativa. A municipalização do ensino, com seus desafios e oportunidades, acentua a necessidade de se buscar soluções enraizadas na realidade local. O capital social, como um recurso que amplifica o capital econômico e humano, oferece o caminho para que o PME se torne uma ferramenta de transformação sustentável, capaz de transcender as circunstâncias de cada gestão e resistir às "improvisações" mencionadas por Bordignon (2009).

Este trabalho propõe uma metodologia proposta, que inclui diagnóstico participativo, planejamento colaborativo, execução transparente e monitoramento contínuo, visa justamente instrumentalizar os municípios para que possam ativar seu capital social em prol da educação. A inclusão de um Indicador de Capital Social Local (ICSL) no PME é uma sugestão inovadora que permitiria mensurar a participação cidadã, o grau de confiança na gestão e a qualidade das interações entre escola e comunidade, fornecendo subsídios para uma retroalimentação constante.

Em suma, a construção de uma educação de qualidade no Brasil passa, inevitavelmente, pela construção de uma sociedade mais coesa e participativa. O PME é o campo onde essa tese pode se manifestar em sua plenitude. É na trama social da educação que se encontra a chave para transformar as metas nacionais em realidade, garantindo que o direito de todos a uma educação digna seja uma conquista verdadeiramente coletiva e sustentável.

## Referências

- AFONSO, A. J. **Estado, mercado, comunidade e educação: desafios do novo milênio.** São Paulo: Cortez, 2009.
- BANDEIRA, Manuel. **Globalização, participação e desenvolvimento.** Brasília: Cidadania e Participação Popular, 1999.
- BIZZON, C. A. M. **Planejamento educacional nos municípios do litoral paranaense: o poder local e a participação da sociedade no monitoramento e avaliações dos PMEs.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Orientadora: Profa. Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2021.

- BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014.
- BOISIER, S. *¿Y si el desarrollo fuse una emergencia sistémica?* **Revista del CLAD Reforma y Democracia.** Caracas, N. 27. Oct., 2003.
- BORDIGNON, Genesio. **O Plano de Metas compromisso de todos pela educação:** uma ferramenta de gestão para a escola. Brasília: MEC, 2009.
- BOURDIEU, P. *“Le capital social : notes provisoires.* **Actes de la recherché en sciences sociaux.** V.31, p. 2-3, 1980.
- BUARQUE, Cristovam. **A desordem do progresso:** o fim da era do planejamento e a busca da era da gestão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- COLEMAN, J. S. Social Capital in the Creation of Human Capital. **American Journal of Sociology,** v. 94, p. S95-S120, 1988, (supplement).
- \_\_\_\_\_. **Foundations of Social Theory.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
- CURY C.R. J. **Educação e direito à educação:** apontamentos de política educacional. São Paulo: Cortez, 2008.
- GENTILLI, P. **O espírito do novo:** o novo espírito do tempo da educação. Petrópolis: Vozes, 2000.
- LEME, M. C.; PAREDES, R. D.; SOUZA, A. P. **A municipalização do ensino fundamental e seu impacto sobre a proficiência no Brasil.** Fundação Getúlio Vargas, 2009.
- LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola:** teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2008.
- LIMA, M. de L. N.de. **A experiência de Icapuí no planejamento e gestão educacional:** uma análise da dimensão política, social e pedagógica. 195 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2011.
- MOREIRA, J. C. P. **O capital social como um dos fatores de sustentabilidade de Cooperativas agroindustriais, estudo de caso.** 2008. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.
- OLIVEIRA, R. L. P. de. O financiamento da educação básica no Brasil. **FINeduca - Revista de Financiamento da Educação.** UFRGS, 2025.
- PUTNAM, R. D. **Para fazer a democracia funcionar:** tradição cívica na Itália moderna. Lisboa: Notícias, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- RIBEIRO, Sergio; REZENDE, L. Alberto. **Sobral:** uma escola de sucesso. Fundação Lemann, 2017.
- SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação:** o golpe de 2016 e o papel do Plano Nacional de Educação. Campinas: Autores associados, 2010.
- SILVA, A. C. T. C.; SANTOS, L. S. O. A gestão democrática na educação municipal de Santana do Ipanema-AL. **Revista de Política e Gestão Educacional,** v. 21, n. 1, p. 119-138, 2017.
- SCHUMPETER, J.A. **Teoria do Desenvolvimento econômico:** uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os economistas).
- XIMENES, S. Barros. **Direito à educação e prioridade absoluta.** São Paulo: Cortez, 2014.
- \_\_\_\_\_. Equidade, federalismo e financiamento: desafios para a efetivação do PNE. **Rev. Educação & Sociedade,** v. 37, 2016.