ReGeo
ISSN: 2177-3246

ENTRE O PLANEJAMENTO E A REALIDADE: EXTENSÃO RURAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO PROJETO DE ASSENTAMENTO SÃO FIDÉLIS – RJ

BETWEEN PLANNING AND REALITY: RURAL EXTENSION, PUBLIC POLICIES, AND TERRITORIAL DEVELOPMENT IN THE SÃO FIDÉLIS SETTLEMENT PROJECT – RIO DE JANEIRO, BRAZIL

ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y LA REALIDAD: EXTENSIÓN RURAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL EN EL PROYECTO DE ASENTAMIENTO SÃO FIDÉLIS – RÍO DE JANEIRO, BRASIL

https://doi.org/10.56238/revgeov17n10-131

Data de submissão: 21/09/2026 **Data de publicação:** 21/10/2026

Rafael do Valle Paiva
Doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária – PPGCTIA
Instituição: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
E-mail: rafael.paiva11@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/7890820270824809

RESUMO

A criação de assentamentos rurais não encerra o processo de reforma agrária, pois sua consolidação depende de condições produtivas, econômicas, sociais, ambientais e institucionais. Este artigo analisa a relação entre extensão rural, políticas públicas e desenvolvimento territorial no Projeto de Assentamento (PA) São Fidélis, no Norte Fluminense, tomando como principal fonte documental o Plano de Recuperação do Assentamento (PRA), elaborado pela Cooperativa de Trabalho, Consultoria, Projetos e Serviços em Sustentabilidade (CEDRO) no âmbito da Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), entre 2010 e 2011. A pesquisa possui abordagem qualitativa e natureza documental. Foram analisadas as dimensões socioeconômica, produtiva, institucional e ambiental registradas no PRA, com atenção aos processos participativos de Diagnóstico Rural Participativo (DRP), matriz FOFA e Matriz de Planejamento e Ação. Os resultados indicam que o assentamento apresentava potencial produtivo, organização social e capacidade de participação, mas persistiam problemas relacionados à infraestrutura, comercialização, renda, regularização ambiental e acesso continuado às políticas públicas. A análise evidencia que a principal limitação não estava na ausência de diagnóstico ou planejamento, mas na distância entre planejamento participativo e capacidade institucional de implementação. Conclui-se que a extensão rural atuou como mediadora entre famílias, conhecimentos e instituições, contribuindo para a construção das propostas, mas não poderia substituir a responsabilidade estatal pela execução das políticas públicas necessárias à consolidação territorial.

Palavras-chave: Reforma Agrária. Extensão Rural. Planejamento Participativo. Políticas Públicas. Desenvolvimento Territorial.

ABSTRACT

The creation of rural settlements does not conclude the agrarian reform process, since their consolidation depends on productive, economic, social, environmental and institutional conditions. This article analyzes the relationship between rural extension, public policies and territorial development in the São Fidélis Settlement Project, in Northern Rio de Janeiro, using as its main documentary source the Settlement Recovery Plan (PRA), prepared by Cooperative for Work,

Consulting, Projects, and Sustainability Services (CEDRO) within the Technical, Social and Environmental Advisory Program (ATES) between 2010 and 2011. The research adopts a qualitative and documentary approach. The socioeconomic, productive, institutional and environmental dimensions recorded in the PRA were analyzed, with emphasis on participatory processes involving Participatory Rural Appraisal, SWOT analysis and the Planning and Action Matrix. The results indicate that the settlement had productive potential, social organization and participatory capacity, while problems persisted regarding infrastructure, commercialization, income, environmental regularization and continued access to public policies. The main limitation was not the absence of diagnosis or planning, but the gap between participatory planning and institutional implementation capacity. Rural extension acted as a mediator between families, knowledge and institutions, contributing to the construction of proposals, but could not replace the State's responsibility for implementing the public policies required for territorial consolidation.

Keywords: Agrarian Reform. Rural Extension. Participatory Planning. Public Policies. Territorial Development.

RESUMEN

La creación de asentamientos rurales no pone fin al proceso de reforma agraria, ya que su consolidación depende de condiciones productivas, económicas, sociales, ambientales e institucionales. Este artículo analiza la relación entre extensión rural, políticas públicas y desarrollo territorial en el Proyecto de Asentamiento (PA) São Fidélis, en el norte del estado de Río de Janeiro, Brasil, tomando como principal fuente documental el Plan de Recuperación del Asentamiento (PRA), elaborado por la Cooperativa de Trabajo, Consultoría, Proyectos y Servicios en Sostenibilidad (CEDRO), en el marco de la Asesoría Técnica, Social y Ambiental (ATES), entre 2010 y 2011. La investigación adopta un enfoque cualitativo y tiene carácter documental. Se analizaron las dimensiones socioeconómica, productiva, institucional y ambiental registradas en el PRA, con especial atención a los procesos participativos de Diagnóstico Rural Participativo (DRP), la matriz DAFO y la Matriz de Planificación y Acción. Los resultados indican que el asentamiento presentaba potencial productivo, organización social y capacidad de participación, aunque persistían problemas relacionados con la infraestructura, la comercialización, los ingresos, la regularización ambiental y el acceso continuado a las políticas públicas. El análisis evidencia que la principal limitación no radicaba en la ausencia de diagnóstico o planificación, sino en la brecha entre la planificación participativa y la capacidad institucional para su implementación. Se concluye que la extensión rural actuó como mediadora entre las familias, los conocimientos y las instituciones, contribuyendo a la formulación de propuestas, pero no podía sustituir la responsabilidad del Estado en la ejecución de las políticas públicas necesarias para la consolidación territorial.

Palabras clave: Reforma Agraria. Extensión Rural. Planificación Participativa. Políticas Públicas. Desarrollo Territorial.

1 INTRODUÇÃO

A criação de assentamentos rurais constitui importante estratégia de democratização do acesso à terra e de reorganização das relações sociais e produtivas no espaço rural brasileiro. Entretanto, a criação formal de um projeto de assentamento não encerra o processo de reforma agrária. A permanência das famílias e a consolidação desses territórios dependem da articulação entre produção, geração de renda, infraestrutura, acesso às políticas públicas, organização social, conservação ambiental e reprodução socioeconômica. O acesso à terra é, portanto, condição necessária, mas não suficiente para a consolidação dos assentamentos como territórios de vida, trabalho e reprodução social.

Essa compreensão desloca a análise da reforma agrária para além da dimensão estritamente fundiária. No âmbito desse processo, a extensão rural pode assumir papel que ultrapassa a assistência técnica voltada exclusivamente à produção, especialmente quando orientada pela participação, pelo diálogo e pela construção compartilhada de conhecimentos. Freire (1985) propõe compreender a relação entre técnicos e agricultores como processo de comunicação e construção dialógica, enquanto Fonseca (1985) demonstra a presença histórica de concepções extensionistas vinculadas à difusão de tecnologias e à modernização produtiva. A extensão rural deve, assim, ser compreendida como prática historicamente situada, relacionada aos projetos de desenvolvimento rural.

A participação constitui outra dimensão central. Mais do que estar presente em reuniões ou fornecer informações, participar implica interferir na definição de problemas, prioridades e decisões que afetam determinado grupo social (BORDENAVE, 1983). Em processos de planejamento territorial, essa perspectiva permite avaliar se os sujeitos são incorporados à construção das propostas ou se permanecem apenas como fontes de informação para decisões externas.

É nessa problemática que se insere o Projeto de Assentamento São Fidélis, localizado no município de São Fidélis, na região Norte Fluminense do Rio de Janeiro. Segundo o PRA, seus beneficiários foram selecionados por cadastramento realizado via Correios, constituindo o primeiro projeto de assentamento do estado formado a partir desse mecanismo. A desapropriação da Fazenda São Fidélis ocorreu em 2001, seguida da imissão de posse em 2002 e da criação formal do assentamento pela Portaria nº 038, de 30 de outubro de 2002. O projeto foi estruturado para 22 famílias, em área superior a 600 hectares, aproximadamente três quilômetros da sede municipal (CEDRO, 2011).

O diagnóstico realizado entre 2010 e 2011 identificou demandas relacionadas à água potável, saneamento, estradas, habitação, produção, comercialização, recuperação ambiental e acesso a políticas públicas. Ao mesmo tempo, registrou potencial produtivo, diversificação das atividades

agropecuárias, estruturas coletivas e expectativas das famílias quanto à ampliação da renda (CEDRO, 2011). O caso apresenta, assim, a combinação de potencialidades territoriais e obstáculos institucionais à consolidação.

O PRA foi elaborado no âmbito da ATES e incorporou levantamento de informações, visitas técnicas, reuniões comunitárias e metodologias de Diagnóstico Rural Participativo, incluindo análise FOFA e Matriz de Planejamento e Ação. O processo buscou identificar potencialidades e limitações, estabelecer prioridades e construir, juntamente com as famílias, estratégias para o futuro do assentamento (CEDRO, 2011). Essa metodologia aproxima-se de uma concepção de extensão baseada no diálogo e na problematização da realidade (FREIRE, 1985) e permite discutir o alcance da participação na definição de prioridades (BORDENAVE, 1983).

Entretanto, parte das demandas identificadas no PRA já havia sido registrada no Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) anterior e permanecia sem solução. A atualização realizada pela ATES confrontou aquilo que havia sido planejado com o que efetivamente fora implementado, registrando poucas propostas anteriores concretizadas e ações públicas nem sempre articuladas ao planejamento existente (CEDRO, 2011). Surge, assim, o problema central deste estudo: em que medida as ações de extensão rural e os instrumentos de planejamento participativo contribuíram para a consolidação socioeconômica, produtiva e socioambiental do PA São Fidélis, considerando os limites de implementação das políticas públicas identificados no PRA?

Objetiva-se analisar a relação entre extensão rural, políticas públicas e desenvolvimento territorial no PA São Fidélis, tomando como referência a elaboração e os conteúdos do PRA. A análise considera que produção, comercialização e infraestrutura são dimensões articuladas; que reprodução social depende do acesso a serviços e políticas; e que sustentabilidade ambiental está relacionada às condições produtivas, econômicas e institucionais. O território é, portanto, compreendido como espaço produzido pelas relações entre sujeitos, recursos, instituições, políticas públicas e formas de apropriação da terra.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como estudo qualitativo, de natureza documental, desenvolvido a partir da análise do PRA São Fidélis, elaborado pela CEDRO no âmbito da ATES entre 2010 e 2011. O PRA constitui a principal fonte empírica por reunir informações sobre condições socioeconômicas, produtivas, ambientais, infraestruturais e organizativas, além das demandas das famílias e propostas construídas no processo participativo (CEDRO, 2011). A versão preliminar foi produzida entre março e agosto de 2010 e submetida a ajustes e complementações até a conclusão, em dezembro de 2011.

A escolha do documento permite analisar simultaneamente as condições encontradas e o processo de planejamento. A equipe combinou informações secundárias, visitas técnicas, reuniões comunitárias e metodologias participativas. O processo incorporou princípios de participação, diálogo, comunicação, multidisciplinaridade, compromisso e transparência, convergentes com a concepção dialógica de extensão de Freire (1985) e com a orientação da ATES do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Foram utilizados DRP, reuniões comunitárias, matriz FOFA e instrumentos de planejamento. O DRP buscou incorporar percepções, experiências e proposições das famílias à leitura da realidade (CEDRO, 2011), aproximando-se da metodologia descrita por Expósito Verdejo (2010), na qual a comunidade participa da identificação e análise de sua própria realidade. Antes da aplicação dos instrumentos, foram realizadas seis reuniões para discutir objetivos, possibilidades e limitações das metodologias; posteriormente, elaboraram-se o Organograma de Planejamento Temático e a Matriz de Planejamento e Ação (CEDRO, 2011).

Para a análise, foram consideradas cinco dimensões: formação e trajetória territorial; condições socioeconômicas e organização social; produção e comercialização; infraestrutura, serviços e políticas públicas; e condições ambientais. Diferenciaram-se diagnóstico, demandas, propostas e ações efetivamente implementadas. Em seguida, os achados foram interpretados à luz da literatura sobre extensão rural, participação, reforma agrária, agroecologia e desenvolvimento territorial.

É importante destacar que o PRA constitui registro histórico do território no período de 2010–2011, e não diagnóstico da situação atual. Suas informações são utilizadas para compreender as condições e contradições daquele momento, sobretudo a relação entre diagnóstico participativo, planejamento e implementação. Essa cautela é necessária para evitar atribuir ao documento uma capacidade de retratar o assentamento em períodos posteriores.

3 O PROJETO DE ASSENTAMENTO SÃO FIDÉLIS: TRAJETÓRIA, PRODUÇÃO E CONDIÇÕES DE CONSOLIDAÇÃO

3.1 FORMAÇÃO, ORGANIZAÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO

O PA São Fidélis resulta da transformação da antiga Fazenda São Fidélis em território destinado à reforma agrária. O Relatório Agronômico de Fiscalização registrou a avaliação da área para fins de reforma agrária em 2000 (INCRA, 2000). O PRA informa que o assentamento foi estruturado para 22 famílias, em área oficial de aproximadamente 623 hectares, enquanto os levantamentos indicaram cerca de 616 hectares, com lotes médios próximos de 27,5 hectares e localização a cerca de três quilômetros da sede municipal (CEDRO, 2011).

A proximidade física com a cidade não significava integração efetiva aos serviços, mercados e equipamentos públicos. O território não pode ser reduzido à distribuição de parcelas de terra, pois sua consolidação depende da construção de condições econômicas, sociais, ambientais e institucionais. Essa interpretação dialoga com Neves (1997), para quem os assentamentos são espaços de construção social nos quais a reforma agrária prossegue após o acesso à terra, e com Alentejano (2011), ao relacionar a questão agrária fluminense às condições concretas de permanência e reprodução das famílias.

O PRA identificou 22 famílias e 78 moradores e registrou a existência da Associação dos Produtores Rurais do Assentamento São Fidélis (APROASF), além de relações com organizações sindicais e outras formas de articulação coletiva (CEDRO, 2011). A organização formal, contudo, não significa que todos os processos coletivos estejam consolidados. Como destaca Bordenave (1983), a participação possui dimensão política quando permite interferência nas decisões. No caso estudado, as famílias foram incorporadas ao diagnóstico e à construção de propostas, ainda que a implementação dependesse de instituições externas.

A experiência também apresenta uma tentativa de deslocamento da extensão baseada na difusão vertical de tecnologias, criticada historicamente por Fonseca (1985). O conhecimento técnico foi combinado às experiências dos assentados, aproximando o processo da concepção dialógica de Freire (1985). Todavia, participação no planejamento não significava autonomia para implementar as ações, pois infraestrutura, crédito, regularização ambiental e serviços dependiam de órgãos públicos, recursos e decisões políticas.

3.2 PRODUÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E RENDA

A produção agropecuária constituía uma das principais bases de reprodução econômica. Segundo o PRA, 17 das 22 famílias trabalhavam com bovinos e 15 produziam mandioca/aipim; aproximadamente 64,15 hectares eram destinados a diferentes cultivos, além de áreas com cana-de-açúcar e produção para consumo e comercialização (CEDRO, 2011). A predominância da pecuária relacionava-se à trajetória anterior da área, mas havia propostas de integração entre produção vegetal e animal, aproveitamento de resíduos e uso de biofertilizantes.

Essas propostas aproximam-se de princípios agroecológicos, ao buscar maior integração entre solo, plantas, animais e processos ecológicos. Para Altieri (2002), a agroecologia considera o agroecossistema de forma integrada e valoriza diversidade e processos ecológicos. Contudo, o PRA não permite afirmar que existisse um sistema agroecológico consolidado: as famílias também

utilizavam insumos químicos. A agroecologia aparece, portanto, como possibilidade de transição, e não como característica estabelecida (CEDRO, 2011).

A comercialização constituía importante gargalo. As famílias recorriam a mercados locais, intermediários e à CEASA, ao mesmo tempo em que o PRA identificava possibilidades de inserção em mercados institucionais, como PAA e PNAE (CEDRO, 2011). O documento registrou renda média aproximada de R$ 1.635,00 por família. Esses dados mostram que capacidade produtiva não garante melhoria da renda: são necessárias articulações entre produção, organização coletiva, logística, mercados e políticas públicas. A ATES poderia atuar nessa mediação, mas sua atuação não substituía políticas de comercialização e crédito (INCRA, 2008).

3.3 INFRAESTRUTURA, POLÍTICAS PÚBLICAS E CONDIÇÕES AMBIENTAIS

Entre os principais problemas identificados estavam abastecimento de água, saneamento, estradas, moradia, educação, saúde e infraestrutura produtiva, além de dificuldades de acesso ao crédito, regularização ambiental e políticas públicas (CEDRO, 2011). O PRA registra a necessidade de articulação entre INCRA, ATES, Prefeitura, EMATER-Rio e organizações dos agricultores, além do acesso a PAA, PNAE e PRONAF. A multiplicidade institucional evidencia que a consolidação territorial não poderia ser atribuída exclusivamente às famílias ou à assistência técnica.

Na dimensão ambiental, foram identificados aproximadamente 271,49 hectares de Área de Preservação Permanente, dos quais 195,85 hectares estavam sem proteção adequada, e cerca de 41,66 hectares de Reserva Legal (CEDRO, 2011). A questão ambiental estava vinculada à trajetória de uso da terra e, simultaneamente, às condições de produção e acesso às políticas. O PRA registrou que questões de licenciamento interferiam no crédito e em políticas públicas, evidenciando a interdependência entre dimensões ambiental e socioeconômica.

A recuperação ambiental poderia ser oportunidade de reorganização produtiva, mas não apenas como mudança tecnológica. Exigiria assistência técnica, crédito, regularização e condições econômicas para a adoção de práticas sustentáveis. Nesse sentido, Altieri (2002) contribui para compreender a sustentabilidade como integração entre dimensões ecológicas, produtivas e sociais.

4 O PRA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

4.1 ATES, PARTICIPAÇÃO E CONSTRUÇÃO DO DIAGNÓSTICO

A elaboração do PRA ocorreu no âmbito da ATES e procurou articular conhecimento técnico, participação das famílias e planejamento. O documento estabeleceu a participação da comunidade como condição para seu posterior acompanhamento da implementação (CEDRO, 2011). Essa

concepção aproxima-se de Freire (1985), para quem a extensão deve constituir processo de comunicação e não simples transferência de conhecimento.

Antes da aplicação do DRP foram realizadas seis reuniões para discutir objetivos, possibilidades e limitações dos instrumentos. As reuniões contribuíram para organizar temas, responsabilidades e articulações, dando origem ao Organograma de Planejamento Temático e à Matriz de Planejamento e Ação (CEDRO, 2011). Assim, a participação não se limitou à coleta de informações: as famílias contribuíram para interpretar problemas e construir prioridades.

À luz de Bordenave (1983), esse processo apresenta elementos de participação efetiva, pois os assentados foram incorporados à definição de problemas e prioridades. Entretanto, não havia autonomia plena sobre a implementação. A execução das ações dependia de instituições externas, recursos e decisões políticas. A ATES aparece, portanto, como mediadora entre conhecimentos, famílias e instituições, em consonância com a concepção do INCRA (2008).

4.2 DRP, FOFA E MATRIZ DE PLANEJAMENTO E AÇÃO

O DRP buscou incorporar as percepções, experiências e proposições das famílias ao diagnóstico (CEDRO, 2011). Em diálogo com Expósito Verdejo (2010), pode ser entendido como instrumento de participação na identificação e análise da realidade. Sua relevância no caso São Fidélis esteve menos na produção de informações isoladas e mais na construção coletiva de uma interpretação dos problemas.

A matriz FOFA organizou as informações em fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças, permitindo relacionar capacidades internas do assentamento a fatores externos que favoreciam ou dificultavam sua consolidação (CEDRO, 2011). O instrumento evitou que o diagnóstico fosse reduzido a uma lista de carências, pois reconheceu potencialidades produtivas e organizativas juntamente com limitações estruturais.

A Matriz de Planejamento e Ação constituiu a passagem do diagnóstico para a formulação de estratégias. Foi construída pelas famílias, equipe técnica e Núcleo Operacional da CEDRO, orientada por participação, comunicação, multidisciplinaridade, compromisso e transparência (CEDRO, 2011). A construção de um futuro desejado aproxima-se de Bordenave (1983) e Freire (1985), pois transforma o planejamento em espaço de negociação, produção de conhecimento e definição coletiva de prioridades.

Entretanto, a análise do PRA mostra que parte das demandas já havia sido apresentada no PDA anterior e permanecia sem atendimento. A contradição central, portanto, não era ausência de planejamento, mas a diferença entre capacidade social de planejar e capacidade institucional de

implementar. A extensão podia produzir diagnóstico, mobilização e mediação, mas não substituir as instituições responsáveis pela execução das políticas.

5 ENTRE O PLANEJAMENTO E A REALIDADE: EXTENSÃO RURAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

5.1 REFORMA AGRÁRIA E CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL

O caso São Fidélis demonstra que a criação do assentamento não encerra a reforma agrária. O acesso à terra inaugura uma nova configuração territorial, mas a permanência depende de condições econômicas, sociais, ambientais e institucionais. Essa interpretação dialoga com Neves (1997) e Alentejano (2011), para quem a questão agrária envolve processos de construção social, disputas territoriais e condições concretas de reprodução das famílias.

No PA São Fidélis havia base social, atividades produtivas, organização coletiva e participação, mas persistiam limitações em infraestrutura, mercados, regularização ambiental e políticas públicas (CEDRO, 2011). A análise desloca, assim, uma interpretação individualizante das dificuldades para uma abordagem territorial, na qual as condições de reprodução são relacionadas às estruturas e políticas que condicionam as possibilidades de ação.

O desenvolvimento territorial não pode ser reduzido ao crescimento da produção. Envolve produção, renda, infraestrutura, serviços, organização social, conservação ambiental e participação política. O próprio PRA articula essas dimensões, indicando que os problemas se reforçavam mutuamente.

5.2 EXTENSÃO RURAL, PARTICIPAÇÃO E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

A experiência do PA São Fidélis permite repensar o papel da extensão. Fonseca (1985) demonstra a forte associação histórica da extensão brasileira à modernização e à difusão de conhecimentos externos aos agricultores. No PRA, a ATES atuou de modo mais amplo, participando do diagnóstico, reuniões, DRP, FOFA e planejamento, incorporando atividades educativas, organizativas e institucionais (CEDRO, 2011).

Essa prática aproxima-se de Freire (1985), ao combinar conhecimento técnico e experiência dos agricultores, e de Bordenave (1983), ao incluir as famílias na definição das prioridades. Contudo, participar do planejamento não significa controlar os meios necessários à execução. O fato de demandas anteriores permanecerem sem atendimento evidencia que havia conhecimento acumulado e planejamento, mas limites na capacidade institucional.

Essa distinção permite diferenciar capacidade social de planejar e capacidade institucional de implementar. A primeira estava presente no assentamento; a segunda dependia de instituições, recursos, programas, procedimentos e continuidade. A ATES poderia mediar a relação entre famílias e instituições, mas não substituir os órgãos responsáveis pela política pública.

5.3 O LIMITE ENTRE PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO

O principal resultado analítico encontra-se na distância entre planejamento participativo e implementação efetiva. O PRA registrou problemas conhecidos, participação das famílias e propostas sistematizadas, mas também a permanência de demandas já identificadas no planejamento anterior (CEDRO, 2011). Elaborar um plano não garante sua execução: entre demanda e política efetiva existem decisões, recursos, competências administrativas e articulações institucionais.

No caso estudado, água, saneamento, estradas, produção, comercialização, crédito, serviços e recuperação ambiental dependiam de diferentes instituições. A participação não poderia ser utilizada como substituto da responsabilidade estatal. As famílias poderiam identificar prioridades, acompanhar políticas e fortalecer organizações, mas questões estruturais exigiam recursos e capacidade institucional.

Essa conclusão é particularmente relevante para a extensão rural. Uma concepção participativa não deve transferir aos agricultores responsabilidades que pertencem ao Estado. A função mediadora da extensão pode tornar demandas visíveis, fortalecer organizações e apoiar a negociação com instituições. Nesse sentido, a extensão atua em três níveis articulados: produção de conhecimento, fortalecimento da organização social e mediação institucional.

Quando essa mediação não encontra correspondência em políticas públicas contínuas e coordenadas, os resultados da extensão permanecem limitados. O caso São Fidélis demonstra, portanto, que a qualidade do planejamento é condição importante, mas não suficiente para a transformação territorial.

5.4 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E LIMITES DA CONSOLIDAÇÃO

A consolidação do PA São Fidélis dependia de uma combinação de intervenções. Comercialização relacionava-se à produção, organização, transporte e mercados; recuperação ambiental dependia de assistência técnica, crédito e regularização; e a permanência das famílias dependia também de infraestrutura e serviços (CEDRO, 2011). O desenvolvimento territorial deve ser entendido, portanto, como capacidade coletiva e institucional de transformar recursos, conhecimentos e políticas em condições concretas de reprodução social.

A agroecologia contribui para essa leitura ao integrar dimensões ecológicas, produtivas e sociais (ALTIERI, 2002). No assentamento, ela aparecia como possibilidade de reorganização dos sistemas produtivos, e não como realidade consolidada. Uma transição sustentável dependeria de condições econômicas e institucionais que permitissem às famílias adotar novas práticas sem comprometer sua reprodução.

A principal contradição revelada pelo PRA não é entre planejamento e ausência de planejamento, mas entre planejamento construído coletivamente e capacidade institucional de implementação. Havia conhecimento dos problemas, participação e capacidade de formular propostas. O que se mostrou insuficiente foi a transformação contínua desse planejamento em políticas e investimentos capazes de enfrentar os problemas estruturais.

Essa interpretação evita responsabilizar exclusivamente as famílias. A reprodução social dependia de ambiente institucional capaz de garantir infraestrutura, assistência técnica, crédito, comercialização, serviços públicos e recuperação ambiental. A extensão rural ocupava posição estratégica, mas limitada: podia contribuir para diagnóstico, participação, organização e mediação, mas não superar isoladamente as restrições estruturais das políticas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do PA São Fidélis demonstra que a consolidação de um território de reforma agrária é processo mais amplo que o acesso à terra. Produção, renda, infraestrutura, organização social, comercialização, recuperação ambiental e políticas públicas precisam estar articuladas para criar condições de permanência e reprodução das famílias (NEVES, 1997; ALENTEJANO, 2011).

O assentamento apresentava potencial produtivo, organização coletiva e participação, mas também limitações estruturais. O principal resultado foi constatar que não havia ausência de diagnóstico ou planejamento: o PRA combinou levantamento técnico, reuniões, DRP, FOFA e Matriz de Planejamento e Ação, incorporando as famílias à identificação dos problemas e à formulação de propostas (CEDRO, 2011).

Essa experiência aproxima-se da concepção dialógica de Freire (1985) e da participação como intervenção nas decisões, discutida por Bordenave (1983). Entretanto, participação no planejamento não significou autonomia para implementar as ações. A permanência de demandas anteriormente registradas evidencia a distância entre identificação, formulação e execução.

As ações de extensão rural contribuíram para produzir conhecimento, organizar demandas e construir estratégias, mas sua capacidade de produzir mudanças estruturais esteve condicionada às instituições responsáveis pelas políticas públicas. A ATES ultrapassou a assistência produtiva, atuando

em diagnóstico, educação, organização, planejamento e mediação, mas não poderia substituir a responsabilidade estatal (INCRA, 2008).

O desenvolvimento territorial também não pode ser reduzido ao aumento da produção. A sustentabilidade depende da articulação econômica, social, ambiental e institucional, inclusive para que a diversificação produtiva e práticas mais sustentáveis possam ser adotadas com segurança pelas famílias (ALTIERI, 2002).

Assim, a principal contribuição do estudo é demonstrar que o problema central do PA São Fidélis não foi a incapacidade das famílias de reconhecer sua realidade ou construir propostas. Havia conhecimento, participação e planejamento. O principal limite estava na transformação desse planejamento em ações públicas contínuas e capazes de produzir mudanças estruturais.

Em síntese, a participação produziu planejamento; a extensão produziu mediação; as famílias produziram estratégias de reprodução; mas a consolidação territorial dependia da capacidade institucional de transformar o planejamento coletivo em política pública efetivamente implementada. O caso reforça, portanto, a necessidade de políticas de reforma agrária que compreendam os assentamentos como territórios em permanente construção e de uma extensão rural comprometida com diálogo, participação, organização social e articulação institucional (FREIRE, 1985; BORDENAVE, 1983; INCRA, 2008).

REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. O Norte Fluminense, a luta pela terra e a política de reforma agrária no estado do Rio de Janeiro. In: PEDLOWSKI, M.; OLIVEIRA, J. C.; KURY, K. A. (Org.). Desconstruindo o latifúndio - a saga da reforma agrária no Norte Fluminense. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, v. 1, p. 19-55.

ALTIERI, Miguel. Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável. Guaíba: Editora Agropecuária, 2002.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. O que é participação. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CEDRO – Cooperativa de Consultoria, Projetos e Serviços em Desenvolvimento Sustentável Ltda. Plano de Recuperação do Projeto de Assentamento São Fidélis: São Fidélis – RJ. Rio de Janeiro: CEDRO/INCRA, 2011.

EXPÓSITO VERDEJO, Miguel. Diagnóstico rural participativo: guia prático DRP. Brasília: MDA/SAF, 2010.

FONSECA, Maria Teresa Lousa da. A extensão rural no Brasil: um projeto educativo para o capital. São Paulo: Loyola, 1985.

FREIRE, Paulo. Extensão ou comunicação? 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Manual operacional ATES: Assessoria Técnica, Social e Ambiental. Brasília: INCRA/MDA, 2008.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório Agronômico de Fiscalização – RAF – Fazenda São Fidélis. Rio de Janeiro, 2000.

NEVES, Delma Pessanha. Assentamento rural: reforma agrária em migalhas. Niterói: EDUFF, 1997.