



CAPACIDADE INSTITUCIONAL E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ASSENTAMENTOS RURAIS: O CASO DO PROJETO DE ASSENTAMENTO SÃO FIDÉLIS – RJ

INSTITUTIONAL CAPACITY AND PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN RURAL SETTLEMENTS: THE CASE OF THE SÃO FIDÉLIS SETTLEMENT PROJECT – RIO DE JANEIRO, BRAZIL

DOI: 10.5281/zenodo.23487544



Rafael do Valle Paiva¹

RESUMO

A existência de planejamento participativo não assegura, por si só, a transformação das demandas territoriais em ações públicas. Este estudo investiga como a distribuição de competências, recursos e responsabilidades entre instituições públicas condicionou a implementação das prioridades identificadas no Projeto de Assentamento (PA) São Fidélis, no Norte Fluminense do Rio de Janeiro. A pesquisa, de abordagem qualitativa e natureza documental, toma como fonte 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 análise concentrou-se nas demandas públicas registradas, nas propostas formuladas, nos atores institucionais requeridos e na permanência de problemas anteriormente identificados. Foram consideradas quatro dimensões: água, saneamento e infraestrutura; produção, crédito e comercialização; regularização ambiental; e participação e planejamento. Os resultados indicam que o assentamento apresentava organização social e capacidade de construção de uma agenda de prioridades, enquanto a execução das demandas dependia de diferentes órgãos, programas e procedimentos externos ao controle direto das famílias e da equipe de ATES. A permanência de demandas já registradas em planejamento anterior evidencia que o principal gargalo não estava na

¹ Doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária – PPGCTIA/UFRRJ. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Endereço: Rodovia BR465, Km47. Seropédica-RJ, E-mail: rafael.paiva11@gmail.com.





formulação das necessidades, mas na coordenação, continuidade e capacidade de execução das políticas públicas. Conclui-se que a análise da consolidação de assentamentos requer considerar a capacidade institucional de converter prioridades territorialmente definidas em ações coordenadas. Nesse processo, a extensão rural exerce função de mediação e articulação, sem substituir as instituições responsáveis pela implementação das políticas.

Palavras-chave: Implementação de políticas públicas. Capacidade institucional. Assentamentos rurais. Coordenação interinstitucional. Planejamento participativo.

ABSTRACT

The existence of participatory planning does not, in itself, ensure that territorial demands will be transformed into public actions. This study investigates how the distribution of competencies, resources, and responsibilities among public institutions conditioned the implementation of priorities identified in the São Fidélis Settlement Project (PA São Fidélis), in the Northern Fluminense region of Rio de Janeiro, Brazil. The research adopts a qualitative and documentary approach, using 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, as its main source. The analysis focused on the public demands recorded in the document, the proposals formulated, the institutional actors required for their implementation, and the persistence of previously identified problems. Four dimensions were considered: water, sanitation and infrastructure; production, credit and commercialization; environmental regularization; and participation and planning. The results indicate that the settlement had social organization and the capacity to construct a priority agenda, whereas the implementation of demands depended on different public agencies, programs, and procedures beyond the direct control of the families and the ATES team. The persistence of demands already identified in previous planning documents indicates that the main bottleneck was not the formulation of needs, but rather the coordination, continuity, and implementation capacity of public policies. It is concluded that the analysis of settlement consolidation requires consideration of the institutional capacity to transform territorially defined priorities into coordinated actions. In this process, rural extension plays a mediating and articulating role, without replacing the institutions responsible for implementing public policies.

Keywords: Public policy implementation. Institutional capacity. Rural settlements. Interinstitutional coordination. Participatory planning.

1. INTRODUÇÃO

A criação de assentamentos rurais constitui uma intervenção pública que envolve mais do que a distribuição de terras. A consolidação desses territórios depende da capacidade de articular produção, renda, infraestrutura, serviços, organização social, conservação ambiental e acesso continuado a políticas públicas. O desafio da reforma agrária, portanto, não termina





com a criação formal do assentamento: ele se prolonga na transformação de demandas sociais em decisões públicas, recursos, programas e ações capazes de produzir efeitos concretos no território.

Essa perspectiva desloca o foco da existência de políticas para o problema de sua implementação. Um diagnóstico pode identificar necessidades; um plano pode ordenar prioridades; e uma comunidade pode participar da formulação de propostas. Nenhuma dessas etapas, entretanto, assegura, por si só, que as ações sejam executadas. Entre o planejamento e a implementação existem instituições, competências administrativas, disponibilidade de recursos, procedimentos, articulações políticas e continuidade das ações públicas. No caso dos assentamentos, esses fatores são especialmente relevantes porque as condições de reprodução das famílias dependem de políticas de diferentes áreas e níveis de governo.

O Projeto de Assentamento São Fidélis, localizado no município de São Fidélis, no Norte Fluminense do Rio de Janeiro, oferece uma situação empírica particularmente útil para observar essa passagem entre formulação e implementação. O assentamento foi criado formalmente em 2002 e estruturado para 22 famílias, em área superior a 600 hectares e próxima à sede municipal (CEDRO, 2011). A proximidade espacial com a cidade, contudo, não significava acesso efetivo a infraestrutura, serviços, mercados e políticas públicas.

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, registrou simultaneamente potencialidades produtivas e organizativas e um conjunto expressivo de demandas públicas. Água potável, saneamento, estradas, habitação, educação, saúde, crédito, comercialização, regularização ambiental e infraestrutura produtiva apareciam como questões relacionadas à consolidação do território (CEDRO, 2011).

O interesse analítico do documento aumenta porque o PRA não se limitou a registrar carências. Sua elaboração envolveu reuniões comunitárias, Diagnóstico Rural Participativo





(DRP), matriz FOFA², Organograma de Planejamento Temático e Matriz de Planejamento e Ação. O processo procurou incorporar as famílias à identificação dos problemas, à definição de prioridades e à construção de estratégias. Ao mesmo tempo, o próprio documento registrou que parte das demandas já aparecia no Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) anterior e permanecia sem solução (CEDRO, 2011).

É nessa diferença entre planejamento e implementação que se situa o problema deste estudo: como demandas e propostas construídas de forma participativa se relacionaram com a capacidade das instituições públicas de transformá-las em ações? A questão permite deslocar a análise da pergunta sobre a existência de planejamento para a investigação de seus limites institucionais.

O objetivo geral é analisar os limites institucionais da implementação de políticas públicas para a consolidação territorial do PA São Fidélis, tomando como referência o planejamento participativo registrado no PRA. Especificamente, busca-se: (a) identificar as principais demandas e propostas de políticas públicas registradas no documento; (b) analisar a participação das famílias e da extensão rural na formulação dessas propostas; (c) confrontar planejamento e implementação; e (d) discutir o papel da extensão rural diante das responsabilidades institucionais envolvidas na execução das políticas.

A hipótese analítica que orienta o estudo é que a principal restrição à consolidação do assentamento não estava na ausência de conhecimento sobre os problemas, mas na capacidade limitada de transformar o planejamento construído coletivamente em ações públicas contínuas e coordenadas. A extensão rural, nesse quadro, aparece como mediadora entre famílias, conhecimentos e instituições, mas não como substituta da ação estatal.

2 A Matriz FOFA (também conhecida mundialmente como Matriz SWOT) é uma ferramenta de planejamento estratégico muito simples e eficiente. Ela serve para analisar cenários antes de tomar uma decisão, seja para uma grande empresa, para uma propriedade rural ou até para a vida pessoal. O nome FOFA é uma sigla em português para os quatro elementos que ela analisa, Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças, divididos entre o ambiente interno (o que você controla) e o ambiente externo (o que você não controla).





2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza documental, tendo como principal fonte empírica o Plano de Recuperação do Projeto de Assentamento São Fidélis, elaborado pela CEDRO no âmbito da ATES entre 2010 e 2011. O documento reúne informações socioeconômicas, produtivas, ambientais, infraestruturais e organizativas, além de registrar demandas das famílias, prioridades e propostas construídas no processo participativo (CEDRO, 2011).

A opção pelo PRA permite observar, em um mesmo documento, três momentos analiticamente distintos: a identificação dos problemas; a formulação de propostas e prioridades; e o registro das condições de implementação encontradas pela equipe responsável pela atualização do diagnóstico. A análise não trata o PRA como diagnóstico atual do assentamento. Seus dados são compreendidos como registro histórico das condições e contradições observadas em 2010–2011.

Foram considerados como unidades de análise: (1) demandas de natureza pública identificadas no território; (2) propostas formuladas no planejamento participativo; (3) atores e instituições envolvidos ou requeridos para sua execução; e (4) registros de implementação ou de permanência das demandas no período documentado. Essa organização permitiu comparar, dentro do próprio caso, o que foi diagnosticado, o que foi planejado e o que dependia de capacidade institucional para ser executado.

Foram examinados os registros referentes ao Diagnóstico Rural Participativo (DRP), às reuniões comunitárias, à matriz FOFA, ao Organograma de Planejamento Temático e à Matriz de Planejamento e Ação. O DRP foi considerado como instrumento de levantamento e sistematização participativa das percepções e demandas das famílias, conforme a perspectiva metodológica apresentada por Expósito Verdejo (2010). A participação foi interpretada como componente da formulação das políticas e não como garantia de execução. Essa distinção é importante porque, conforme Bordenave (1983), participar implica interferir na definição de





problemas e prioridades, enquanto a implementação envolve meios e competências que podem estar fora do controle dos participantes.

A dimensão extensionista foi analisada a partir da atuação da ATES. Em diálogo com Freire (1985), considerou-se a dimensão comunicativa e dialógica do trabalho técnico; com Fonseca (1985), a trajetória histórica da extensão vinculada à modernização e à difusão de tecnologias; e com INCRA (2008), as atribuições institucionais da ATES. A extensão foi, assim, examinada como mecanismo de mediação e articulação, sem atribuir-lhe responsabilidades que pertencem aos órgãos executores das políticas.

Por fim, a interpretação dos achados foi organizada em torno de uma distinção central: capacidade social de planejar e capacidade institucional de implementar. A primeira se refere à capacidade das famílias e da equipe técnica de produzir diagnósticos, definir prioridades e formular propostas; a segunda, à existência de instituições, recursos, competências, procedimentos e continuidade capazes de transformar essas propostas em ações públicas.

Quadro 1 – Matriz analítica do planejamento e da implementação no PA São Fidélis

Dimensão	Demanda/proposta registrada	Dependência institucional	Leitura analítica
Água, saneamento e infraestrutura	Abastecimento de água, saneamento, estradas, moradia e infraestrutura produtiva	Município, INCRA e outros órgãos públicos	Demandas que extrapolam a capacidade de execução das famílias e da ATES.
Produção, crédito e comercialização	Acesso a crédito e mercados; possibilidades de PAA e PNAE	INCRA, instituições de crédito, órgãos públicos e mercados	Capacidade produtiva não se converte automaticamente em renda sem articulação institucional.
Regularização ambiental	Recuperação ambiental, APP, Reserva Legal e licenciamento	Órgãos ambientais, INCRA, assistência técnica e recursos	A dimensão ambiental interfere simultaneamente na produção, no crédito e no acesso a políticas.
Participação e planejamento	DRP, FOFA, reuniões e Matriz de Planejamento e Ação	Famílias, CEDRO/ATES e instituições públicas	Havia capacidade social de formular propostas, mas autonomia limitada para executá-las.

Fonte: elaboração própria, com base em CEDRO (2011).





3. POLÍTICAS PÚBLICAS E CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL NO PA SÃO FIDÉLIS

O PA São Fidélis foi constituído no contexto das políticas de reforma agrária desenvolvidas no Norte Fluminense, a partir da desapropriação da Fazenda São Fidélis, avaliada para fins de reforma agrária em 2000, seguida da imissão de posse em 2002 e da criação formal do assentamento pela Portaria nº 038, de 30 de outubro de 2002 (ALENTEJANO, 2011). O projeto foi estruturado para 22 famílias, em área oficial de aproximadamente 623 hectares; os levantamentos registrados no PRA indicaram cerca de 616 hectares e lotes médios próximos de 27,5 hectares (CEDRO, 2011; INCRA, 2000).

O diagnóstico registrou 22 famílias e 78 moradores, bem como a existência da APROASF e vínculos das famílias com organizações sindicais e outras formas de ação coletiva (CEDRO, 2011). Esses elementos indicavam a presença de uma estrutura organizativa que poderia favorecer a participação, embora isso não significasse autonomia para acessar recursos ou controlar a execução das políticas.

Na produção, 17 das 22 famílias trabalhavam com bovinos e 15 produziam mandioca/aipim. Aproximadamente 64,15 hectares estavam destinados a diferentes cultivos, além de áreas de cana-de-açúcar e produção voltada ao consumo e à comercialização (CEDRO, 2011). Havia, portanto, capacidade produtiva e possibilidades de diversificação, mas também gargalos relacionados a mercados, crédito, logística e organização da comercialização.

O PRA registrou renda média aproximada de R\$ 1.635,00 por família e indicou possibilidades de acesso a mercados institucionais, como PAA e PNAE. O dado é relevante para a análise de políticas públicas porque demonstra que a existência de produção não elimina problemas de inserção econômica. A transformação da produção em renda depende de políticas, infraestrutura, logística, organização coletiva e acesso a mercados.

As demandas públicas eram ainda mais amplas: abastecimento de água, saneamento, estradas, moradia, educação, saúde, infraestrutura produtiva, crédito e regularização





ambiental. A execução das prioridades identificadas exigia a atuação combinada de diferentes esferas e organizações, envolvendo o INCRA, a Prefeitura, a EMATER-Rio, a equipe de ATES e as organizações dos agricultores, além da articulação com instrumentos como PAA³, PNAE⁴ e PRONAF⁵ (CEDRO, 2011). O problema, portanto, era interinstitucional por natureza.

Os registros ambientais do PRA apontavam aproximadamente 271,49 hectares de Área de Preservação Permanente, dos quais 195,85 hectares não apresentavam proteção adequada, além de cerca de 41,66 hectares correspondentes à Reserva Legal (CEDRO, 2011). Questões de licenciamento também interferiam no crédito e no acesso a políticas. A recuperação ambiental não podia ser tratada como ação isolada: exigia articulação entre regularização, assistência técnica, recursos e condições econômicas para a adoção de práticas sustentáveis.

4. DO PLANEJAMENTO À IMPLEMENTAÇÃO: A CAPACIDADE INSTITUCIONAL EM QUESTÃO

O PRA constitui evidência de que havia planejamento. Sua elaboração envolveu levantamento de informações, visitas técnicas, reuniões comunitárias e instrumentos participativos. O processo participativo foi precedido por seis encontros comunitários destinados à apresentação e discussão dos objetivos, potencialidades e limites dos instrumentos que seriam utilizados. Posteriormente, esses procedimentos foram articulados ao Organograma de Planejamento Temático e à Matriz de Planejamento e Ação (CEDRO, 2011).

O DRP permitiu incorporar percepções, experiências e proposições das famílias à interpretação da realidade. A matriz FOFA organizou fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças, enquanto a Matriz de Planejamento e Ação transformou o diagnóstico em

3 PAA - Programa de Aquisição de Alimentos (Criado em 2003): Funciona dispensando processos burocráticos de licitação. O governo compra os alimentos frescos diretamente de assentados, indígenas, quilombolas e pequenos produtores para abastecer a rede socioassistencial.

4 PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar (Desde 1979): É um dos maiores programas de alimentação do mundo. Repassa verbas federais para estados e municípios gerenciarem a merenda escolar. O programa conta com regras rígidas de qualidade e validade dos produtos comerciais entregues.

5 PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) é o principal instrumento de financiamento e crédito rural para o pequeno produtor no Brasil. Criado em 1995, ele fecha o "tripé" das grandes políticas para o campo junto com o PAA e o PNAE.





prioridades e estratégias. Nesse sentido, o processo não foi apenas levantamento de informações: houve construção social de uma agenda de problemas e propostas.

A passagem da formulação para a implementação não constitui uma etapa automática das políticas públicas. Como discutem Pressman e Wildavsky (1984), a execução de políticas envolve múltiplos atores, decisões e relações de interdependência, de modo que a distância entre objetivos formulados e resultados produzidos pode decorrer da própria complexidade do processo implementador. No caso de São Fidélis, essa perspectiva permite compreender por que demandas claramente identificadas no planejamento dependiam de competências, recursos e decisões distribuídos entre diferentes instituições. Parte das demandas já havia sido registrada no PDA anterior e permanecia sem atendimento. A atualização promovida pela ATES, portanto, revelou uma continuidade de problemas que não pode ser explicada pela falta de diagnóstico. Havia conhecimento acumulado e instrumentos de planejamento, mas a transformação desse conhecimento em ação pública dependia de instituições externas ao assentamento.

Essa diferença pode ser entendida como uma assimetria entre capacidade social de planejar e capacidade institucional de implementar. A capacidade social estava expressa na participação das famílias, na identificação de prioridades e na formulação de propostas. A capacidade institucional dependia de orçamento, atribuições legais, programas, fluxos administrativos, coordenação entre órgãos e continuidade política. Essa dimensão institucional ganha especial relevância quando a implementação depende da articulação entre diferentes setores, níveis de governo e atores envolvidos na política pública, uma vez que a efetividade das ações está relacionada à capacidade de construir arranjos de coordenação e cooperação entre esses diferentes agentes (LOTTA; VAZ, 2015). O segundo conjunto de condições não estava sob controle direto das famílias nem da equipe de ATES.

A extensão rural ocupa, nesse processo, uma posição intermediária. A ATES podia organizar reuniões, produzir diagnósticos, apoiar a formulação de propostas, fortalecer a organização social e mediar relações com instituições. Essa função é compatível com uma concepção dialógica da extensão, na qual o conhecimento é construído na relação entre





técnicos e agricultores (FREIRE, 1985). Porém, a mediação não equivale à execução de políticas públicas.

A experiência também evidencia um limite importante da participação. A inclusão das famílias na definição das prioridades amplia a legitimidade do planejamento, mas não lhes transfere automaticamente poder sobre orçamento, procedimentos administrativos ou decisões de órgãos públicos. Assim, responsabilizar os agricultores pela não execução de demandas estruturais significaria confundir participação na formulação com controle sobre a implementação.

No caso de São Fidélis, a implementação exigia articulação entre diferentes instituições. Água, saneamento, estradas e serviços públicos dependiam de órgãos públicos; crédito e comercialização dependiam de programas e mercados; regularização ambiental dependia de procedimentos e instituições específicas. Quanto maior a dispersão de competências, maior a necessidade de coordenação institucional para que um plano territorial produza resultados.

5. IMPLICAÇÕES PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O caso São Fidélis permite compreender a implementação como etapa constitutiva da política pública, e não como simples consequência automática da formulação. O PRA produziu informações, prioridades e estratégias; entretanto, sua capacidade de transformar essas formulações em resultados estava condicionada à ação de instituições que possuíam recursos e competências específicos. A existência de um plano, portanto, não elimina o problema de coordenação e capacidade estatal.

A primeira implicação é que políticas para assentamentos precisam ser analisadas de forma intersetorial. Produção, renda, infraestrutura, meio ambiente, saúde, educação, crédito e comercialização não aparecem no território como problemas independentes. O próprio PRA mostra que dificuldades ambientais podiam interferir no crédito, enquanto infraestrutura e





logística condicionavam a comercialização e a renda. Uma política fragmentada tende a responder parcialmente a problemas que são territorialmente articulados.

A segunda implicação refere-se à coordenação interinstitucional. O assentamento dependia de diferentes órgãos e programas. Essa necessidade de articulação é coerente com a discussão de Lotta e Vaz (2015) sobre arranjos institucionais capazes de promover coordenação horizontal entre setores e coordenação vertical entre diferentes níveis de governo. A extensão rural podia atuar como ponte, mas não possuía competência para integrar, sozinha, todas as decisões necessárias. A consolidação territorial exigia continuidade das relações institucionais e correspondência entre as prioridades definidas no território e os instrumentos efetivamente disponíveis nos órgãos públicos.

A terceira implicação envolve a participação. O caso demonstra que participação é mais produtiva quando não se limita à coleta de informações. As famílias contribuíram para identificar problemas e formular prioridades, o que fortaleceu o planejamento. Entretanto, a participação precisa ser acompanhada de mecanismos institucionais que permitam acompanhar a execução, definir responsabilidades, acessar recursos e revisar prioridades. Sem esses mecanismos, o planejamento participativo corre o risco de produzir uma agenda legítima, porém com baixa capacidade de implementação.

A quarta implicação está relacionada à extensão rural. A experiência de ATES mostra que a extensão pode contribuir para a produção de conhecimento, organização social e mediação institucional. Seu potencial, entretanto, depende do ambiente de políticas públicas em que atua. Quando as instituições responsáveis pela execução não respondem de forma contínua às demandas construídas, a extensão passa a operar diante de um limite estrutural que não pode ser resolvido pela assistência técnica.

Por fim, o caso permite compreender o desenvolvimento territorial como resultado de processos institucionais e sociais articulados. Não basta aumentar a produção. É necessário criar condições para que as famílias permaneçam no território, tenham acesso a serviços, comercializem sua produção, regularizem suas condições ambientais e participem das





decisões que afetam sua reprodução social. A política pública territorial precisa, portanto, conectar planejamento, implementação e capacidade institucional.

6. CONCLUSÕES

A análise do PA São Fidélis indica que a principal dificuldade identificada no PRA não era a ausência de diagnóstico ou de planejamento. Havia informações sistematizadas, participação das famílias, identificação de prioridades, instrumentos de planejamento e propostas para diferentes dimensões da vida territorial. A questão decisiva estava na passagem entre essa capacidade de formulação e a capacidade institucional de implementação.

O confronto entre demandas anteriores e o planejamento atualizado revelou a permanência de problemas que dependiam de instituições externas ao assentamento. Essa evidência desloca a interpretação das dificuldades: em vez de atribuir os limites à insuficiência de participação ou à incapacidade das famílias, é necessário observar a distribuição de competências, recursos e responsabilidades entre os atores públicos envolvidos.

A extensão rural desempenhou papel relevante nesse processo porque contribuiu para tornar demandas visíveis, organizar informações, promover participação e mediar relações institucionais. Entretanto, sua atuação não poderia substituir os órgãos responsáveis por políticas de infraestrutura, crédito, comercialização, serviços públicos e regularização ambiental. A extensão aparece, assim, como componente da governança territorial, mas não como substituta da capacidade estatal de implementação.

A principal contribuição analítica do estudo consiste em distinguir duas capacidades que podem coexistir de maneira desigual: a capacidade social de planejar e a capacidade institucional de implementar. No PA São Fidélis, a primeira estava presente de forma expressiva no processo registrado pelo PRA; a segunda mostrava-se limitada pela permanência de demandas e pela dependência de múltiplas instituições.

O estudo também evidencia que a consolidação territorial exige políticas públicas contínuas, coordenadas e capazes de transformar prioridades territoriais em ações concretas.





A experiência de São Fidélis demonstra, portanto, que a efetividade das políticas para assentamentos não depende somente da qualidade do diagnóstico ou da participação na formulação, mas da capacidade institucional de sustentar sua implementação ao longo do tempo.

Como o PRA constitui registro histórico de 2010–2011, os resultados não permitem afirmar a situação atual do assentamento. Permitem, contudo, analisar uma questão mais ampla e relevante para a política pública: a existência de planejamento participativo não garante sua implementação quando as capacidades institucionais necessárias à execução estão dispersas, condicionadas por recursos e dependentes de coordenação entre órgãos. Essa é a principal questão que o caso São Fidélis coloca para o debate sobre políticas públicas territoriais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

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. **Relatório Agrônomo de Fiscalização – RAF – Fazenda São Fidélis.** Rio de Janeiro, 2000.

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

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. **Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v66i2.409.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All.** 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

Recebido em: 07/09/2026

Aprovado em: 29/09/2026

Publicado em: 19/10/2026

