

Quando o território condiciona o Estado: capacidades estatais e governança territorial em um município da Amazônia brasileira

When territory shapes the State: state capacities and territorial governance in a municipality in the Brazilian Amazon

Núbia Vieira Cardoso¹   

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

RESUMO

São Félix do Xingu (PA), um dos maiores municípios do Brasil em extensão territorial, apresenta uma configuração fundiária complexa, marcada pela coexistência de terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos federais, propriedades privadas e florestas públicas não destinadas. Partindo desse contexto, o artigo analisa como a configuração fundiária e a dimensão territorial condicionam a produção e o exercício de capacidades estatais em municípios da Amazônia Legal, tomando São Félix do Xingu como estudo de caso revelador. Fundamentado na literatura sobre capacidades estatais e na perspectiva relacional de território desenvolvida por Raffestin (1993), o estudo compreende a configuração fundiária como expressão material de relações territoriais de poder e investiga como essas relações conformam as possibilidades de coordenação, planejamento e exercício da autoridade pública. Metodologicamente, a pesquisa combina entrevistas semiestruturadas com atores estratégicos envolvidos na produção e regulação do território e na análise espacial da configuração territorial do município. Os resultados mostram que a questão fundiária não apenas constitui objeto de intervenção estatal, mas também integra as próprias condições sob as quais a ação pública é produzida e exercida. Ao evidenciar como a dimensão territorial participa da conformação concreta da ação estatal, o estudo contribui para o debate sobre capacidades estatais para além de abordagens centradas exclusivamente em atributos administrativos ou institucionais. Por fim, os resultados sugerem a relevância de aprofundar investigações sobre como diferentes configurações territoriais podem produzir formas específicas de atuação estatal.

Palavras-chave: Capacidades estatais. Governança territorial. Regularização fundiária. Desigualdades socioambientais. Amazônia Legal.

Recebido em: 23/03/2026

Aceito em: 23/06/2026

Publicado em: 30/06/2026

DOI: [10.5281/zenodo.21072118](https://doi.org/10.5281/zenodo.21072118)

Licenciado sob a [CC BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).



Conflito de interesses: Declara inexistência.

Financiamento: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de Financiamento 001, tendo a pesquisa de campo contado também com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Parecer CEP: Não se aplica.

Uso de IA Generativa: Foi utilizada como apoio à revisão textual e adequação da redação acadêmica durante o processo de revisão do manuscrito. Ferramenta: ChatGPT (OpenAI), versão 5.5, utilizada entre maio e junho de 2026. A interpretação dos dados, a análise, os resultados e as conclusões são de responsabilidade exclusiva da autora.

Agradecimento: A autora agradece a Daniel d'El Rei pelo apoio na elaboração dos mapas e no levantamento dos dados utilizados nesta pesquisa.

¹ Doutora em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com bolsa Capes. Pesquisadora da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atua nas áreas de território, saúde coletiva, saúde ambiental e políticas públicas na Amazônia brasileira.

ABSTRACT

São Félix do Xingu (Pará State, Brazil), one of the largest municipalities in the country in terms of territorial extent, presents a complex land tenure configuration characterized by the coexistence of indigenous lands, protected areas, federal agrarian settlements, private properties, and undesignated public forests. Against this backdrop, this article examines how land tenure arrangements and the territorial dimension condition the production and exercise of state capacities in municipalities within the Brazilian Legal Amazon, taking São Félix do Xingu as a revelatory case study. Drawing on the literature on state capacities and on Claude Raffestin's relational perspective of territory, the study understands land tenure configuration as a material expression of territorial power relations and investigates how these relations shape the possibilities for coordination, planning, and the exercise of public authority. Methodologically, the research combines semi-structured interviews with strategic actors involved in the production and regulation of territory and spatial analysis of the municipality's territorial configuration. The findings show that land tenure issues are not merely objects of state intervention but also are embedded in the very conditions through which governmental action is produced and exercised. By demonstrating how the territorial dimension shapes the concrete conditions of public action, the study contributes to debates on state capacities beyond approaches centered exclusively on administrative or institutional attributes. Finally, the results highlight the importance of further investigating how different territorial configurations may produce distinct forms of state action.

Keywords: State capacities. Territorial Governance. Land tenure regularization. Socio-environmental inequalities. Brazilian Legal Amazon.

1 Introdução

A regularização fundiária tem ocupado posição central no debate sobre planejamento e políticas públicas no Brasil, sendo frequentemente compreendida como condição necessária para a provisão de infraestrutura, ampliação do acesso a serviços públicos e segurança jurídica da posse (Fernandes, 2011; Gomes; Heller, 2009; Reis; Oliveira, 2017). Parte significativa da literatura tem enfatizado a regularização fundiária como instrumento de inclusão socioespacial, sobretudo em contextos urbanos marcados pela informalidade, precariedade habitacional e expansão desordenada (Fernandes; Pereira, 2010; Pasternack, 2010). Nesse conjunto de estudos, a regularização aparece associada à ampliação do acesso a políticas setoriais, especialmente nas áreas de habitação, saneamento e ordenamento urbano.

Entretanto, esse debate permanece majoritariamente circunscrito ao universo do planejamento urbano e à informalidade das metrópoles brasileiras, ou seja, ao espaço urbano consolidado, apresentando limitações quando transposto para municípios de grande extensão territorial. Ademais, embora a regularização seja reconhecida como estratégica para o desenvolvimento nacional (Gomez; Vieira Filho, 2023), ela ainda tem sido associada à dimensão ambiental de forma secundária, e os territórios indígenas figuram predominantemente como foco de conflito agrário ou jurídico (Pacheco; Pacheco, 2010). Permanecendo pouco explorada tanto na literatura de planejamento

quanto nos estudos sobre desenvolvimento regional, a análise da regularização fundiária como dimensão torna-se, assim, relevante para compreender a produção e o exercício das capacidades estatais subnacionais em contextos marcados pela complexidade territorial da Amazônia brasileira (Moulin, 2023). Afinal, a implementação de políticas de regularização fundiária envolve processos de coordenação institucional, articulação federativa, produção de informação territorial e exercício de autoridade pública, remetendo diretamente ao debate sobre capacidades estatais.

Nesse sentido, mesmo com a incorporação de dimensões relacionais, federativas e político-institucionais ao campo das capacidades estatais (Gomide; Pires, 2014; Grin; Demarco; Abrucio, 2021), permanece uma lacuna importante: parte significativa dessa literatura concentra-se nas capacidades internas às organizações estatais e nos arranjos institucionais de coordenação, dedicando menor atenção à forma como configurações territoriais específicas influenciam as condições concretas de exercício da ação estatal (Lotta; Favareto, 2016; Rocha, 2014).

Tal lacuna torna-se particularmente relevante no contexto amazônico. Em regiões marcadas pela coexistência de diferentes regimes fundiários, a questão fundiária ultrapassa sua dimensão estritamente jurídica ou administrativa e assume papel relevante na governança territorial (GT-OTRF, 2022; Moulin, 2023). Nesses contextos, compreender as capacidades estatais exige considerar não apenas as instituições responsáveis pela ação pública, mas também particularidades territoriais concretas com as quais essa ação é produzida e exercida.

A presente perspectiva aproxima-se da tradição da geografia política inaugurada por Claude Raffestin (1993). Ao criticar a predominância de uma teoria do território que se baseia na concepção do poder do Estado, o autor argumenta que o território não pode ser reduzido a uma delimitação administrativa ou a um simples suporte da ação estatal. Mais complexo do que apenas o recorte delimitado pelo poder do Estado, o território corresponde à materialização de relações de poder no espaço, articuladas por conflitos, cooperações, disputas de autoridade e formas de apropriação (Raffestin, 1993). Mesmo nas formulações contemporâneas do conceito, o território permanece associado à espacialização das relações de poder, envolvendo simultaneamente conflitos e solidariedades (Haesbaert, 2012).

Partindo dessa compreensão relacional de território, e não de um ponto de vista de mero suporte da ação estatal, este artigo propõe que a dimensão territorial seja compreendida como elemento constitutivo das condições concretas sob as quais capacidades estatais são produzidas e exercidas. Nessa perspectiva, determinadas configurações territoriais podem ampliar, restringir ou reconfigurar as possibilidades de coordenação, planejamento e implementação de políticas públicas. A questão fundiária assume, assim, papel analítico central, na medida em que expressa materialmente relações de poder

associadas à apropriação, ao controle e ao uso da terra, tornando observáveis processos que condicionam a própria atuação estatal. É nesse sentido que se coloca a questão central deste estudo: como a configuração fundiária e a dimensão territorial condicionam a produção concreta de capacidades estatais em municípios da Amazônia Legal?

Para responder a essa questão, analisa-se o caso de São Félix do Xingu, município localizado no Vale do Xingu, no sudeste do estado do Pará. Segundo maior município paraense, atrás apenas de Altamira, e sexto maior do país em extensão territorial, São Félix do Xingu ocupa posição estratégica na Amazônia Oriental, articulando dinâmicas econômicas, ambientais e fundiárias que extrapolam seus limites administrativos. O município abriga o maior rebanho bovino do Brasil, com aproximadamente 2,5 milhões de cabeças de gado para uma população estimada em pouco mais de 100 mil habitantes, além de apresentar significativa dispersão populacional em áreas rurais, vilas e distritos.

A relevância analítica do caso decorre, sobretudo, de sua configuração territorial. Aproximadamente 70% de sua área encontra-se submetida a regimes especiais de proteção, incluindo terras indígenas, unidades de conservação e assentamentos federais. Destacam-se, ao sul, as terras indígenas do povo Kayapó e, ao norte, na divisa com Altamira, a Terra Indígena Apyterewa, do povo Parakanã. Ao mesmo tempo, o município concentra intensas pressões associadas à expansão da pecuária, aos conflitos fundiários e às disputas em torno do uso da terra, configurando um contexto no qual diferentes formas de autoridade, apropriação e controle territorial coexistem e se sobrepõem.

Nesse sentido, a escolha do caso decorre de sua capacidade de tornar observáveis processos relevantes para a compreensão da relação entre território e capacidades estatais (Small, 2009). São Félix do Xingu constitui um caso particularmente adequado para examinar como configurações fundiárias complexas influenciam as possibilidades concretas de coordenação, planejamento e atuação estatal em contextos amazônicos. O objetivo desse artigo é, portanto, analisar como a configuração fundiária, entendida como expressão material de relações territoriais de poder, participa da produção concreta de capacidades estatais no município de São Félix do Xingu.

2 Fundamentação teórica

2.1 Capacidades estatais e dimensão territorial

A literatura sobre capacidades estatais consolidou-se a partir de debates clássicos sobre autonomia e eficácia do Estado (Evans, 1995), evoluindo posteriormente para abordagens que incorporam dimensões institucionais, relacionais e federativas (Gomide; Pires, 2014). No contexto brasileiro, estudos recentes enfatizam que capacidades não apenas se restringem à competência técnica ou ao aparato burocrático, mas também

envolvem coordenação intergovernamental, articulação com atores sociais e capacidade de implementação em contextos complexos (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). Essa perspectiva relacional se torna particularmente relevante para a análise subnacional. Veloso *et al.* (2011), ao traçarem um retrato das capacidades municipais brasileiras, demonstram que a heterogeneidade territorial do país produz variações significativas nas capacidades administrativas, financeiras e institucionais de municípios. No entanto, ainda que esses autores reconheçam desigualdades estruturais, o foco permanece predominantemente administrativo. Essa heterogeneidade torna-se ainda mais evidente quando se considera a Amazônia Legal.

Ao deslocar o foco para um município da Amazônia, esse artigo propõe analisar as capacidades estatais não apenas como atributos das instituições, mas também como processos produzidos em contextos territoriais específicos. Nessa perspectiva, a configuração fundiária deixa de figurar como mero objeto de intervenção estatal para tornar-se parte das condições sob as quais a ação pública é produzida e exercida.

Em contextos federativos e territorialmente fragmentados, como o brasileiro, a gestão pública assume variações subnacionais significativas e a capacidade estatal não é homogênea. Ela se distribui de maneira desigual, refletindo assimetrias históricas, institucionais e socioeconômicas (Soifer, 2008). Essa heterogeneidade territorial implica reconhecer que capacidades não são apenas atributos organizacionais, mas também resultados de processos históricos de construção estatal, disputas políticas e arranjos institucionais multiníveis (Souza, 2024).

A incorporação do conceito de território nesse estudo parte da formulação clássica de Claude Raffestin em *Por uma Geografia do Poder*. Logo nas páginas iniciais da obra, o autor afirma que, de modo geral, a geografia política desenvolvida ao longo do século XX constituiu-se fundamentalmente como uma geografia do Estado. Nessa tradição, a análise geográfica foi estruturada a partir da tríade população-território-autoridade, elementos que, segundo Raffestin (1993), definem a própria existência do Estado. A autoridade ocupa posição central nessa formulação por representar a capacidade de centralização e exercício do poder sobre uma população inscrita em determinado território.

Partindo dessa tradição, Raffestin observa que a geografia política privilegiou historicamente uma determinada forma de apreensão do espaço: o espaço concebido pelo poder estatal. Em suas palavras, "[...] essa geografia do Estado foi um fator de ordem ao privilegiar o concebido, em detrimento do vivido. Só a análise relacional pode ultrapassar essa dicotomia concebido-vivido" (Raffestin, 1993, p. 22). O autor argumenta que a produção do conhecimento geográfico esteve associada à necessidade de representação do território por parte do Estado, produzindo uma leitura do espaço orientada pela distância, pela abstração e pela governabilidade.

Nesse contexto, a própria noção de território emerge vinculada ao exercício do poder. Ainda que a evolução do debate geográfico tenha ampliado o conceito para além de sua associação exclusiva ao poder do Estado, o território permanece inseparável das relações de conflitos e solidariedades de poder que o constituem (Haesbaert, 2012, p. 68). O território, portanto, não se confunde com o espaço. Nas palavras de Raffestin (1993, p. 144), "o espaço é a 'prisão original', o território é a prisão que os homens constroem para si".

Enquanto o espaço corresponde à matéria-prima sobre a qual se projetam ações, estratégias e relações sociais, o território é o resultado de processos de apropriação e controle exercidos por atores dotados de poder. Por essa razão, a geografia política clássica privilegiou representações territoriais produzidas a partir da perspectiva do Estado. Como observa Raffestin, "[...] a percepção territorial do príncipe não é geográfica, no sentido de um valor concreto, o do 'terreno', mas geométrica" (Raffestin, 1993, p. 25). O estrategista governa à distância e, por isso, opera mediante representações abstratas que tornam o espaço inteligível, classificável e administrável.

A crítica desenvolvida por Raffestin não consiste em negar a relevância dessas representações, mas, sim, em demonstrar seus limites. Ao privilegiar o espaço concebido pelo Estado, a geografia política tradicional relegou a segundo plano as relações efetivamente vividas e produzidas no território. O território deixa, então, de ser compreendido apenas como objeto de administração e passa a ser interpretado como resultado de relações sociais e relações de poder. Trata-se de uma mudança analítica importante: o território deixa de ser apenas aquilo que o Estado representa e administra para se tornar também aquilo que condiciona, tensiona e redefine as possibilidades concretas de exercício do poder.

Essa inflexão teórica apresenta especial relevância para o presente debate sobre capacidades estatais. No caso de São Félix do Xingu, o território não é mobilizado como mera escala espacial, tampouco como sinônimo de extensão territorial ou configuração fundiária. O território é compreendido como uma configuração relacional produzida pela coexistência de diferentes formas de autoridade, apropriação e controle da terra. Assim, as capacidades estatais não se materializam sobre um espaço abstrato e homogêneo, concebido à distância pelo Estado, mas, sim, sobre um território efetivamente constituído por múltiplas territorialidades, jurisdições, conflitos e relações de poder.

É nesse ponto que a contribuição de Raffestin aproxima-se da formulação proposta por Reis (2005), para quem o território não deve ser tratado apenas como contexto ou escala de análise, mas, sim, como categoria explicativa capaz de revelar a morfologia das relações de poder que estruturam os processos sociais. Nessa perspectiva, o território deixa de figurar como cenário da ação pública para integrar o próprio conjunto de

condições que influenciam a produção, a coordenação e o exercício das capacidades estatais.

2.2 Capacidades estatais, federalismo e governança territorial em contextos municipais complexos

No contexto brasileiro, a contribuição de Grin, Demarco e Abrucio (2021) é particularmente relevante ao demonstrar que, em regimes federativos descentralizados, como o sistema de governo brasileiro, as capacidades estatais se distribuem de forma assimétrica entre entes subnacionais, produzindo desigualdades institucionais que impactam diretamente a implementação de políticas públicas. A descentralização constitucional de 1988 ampliou responsabilidades municipais sem garantir, de forma homogênea, os meios administrativos, técnicos e financeiros para cumpri-las, o que torna os municípios arenas privilegiadas para observar a produção concreta ou a fragilização de capacidades (Cruz, 2025).

A convergência entre as literaturas de capacidades estatais, federalismo e governança territorial (Arretche, 2011; Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Souza; Fontanelli, 2022) permite avançar na compreensão de municípios amazônicos como arenas de produção desigual de autoridade estatal.

Municípios como São Félix do Xingu que apresentam configuração fundiária singular são casos que merecem ser analisados, uma vez que demonstram como a fragmentação condiciona a produção concreta de capacidades estatais, uma vez que limita a governabilidade territorial e amplia a dependência de decisões tomadas em outros níveis da federação.

Nesse cenário, a regularização fundiária, como elemento singular da dimensão territorial, emerge como arena privilegiada para observar a ativação ou a restrição dessas capacidades. Longe de constituir procedimento meramente técnico, ela envolve mediações políticas, disputas distributivas e redefinições de competências federativas. Em contextos de elevada discricionariedade normativa e fragilidade institucional, a ausência de arranjos robustos de governança territorial pode favorecer processos de (ir)regularização que ampliam a apropriação privada de terras públicas e intensificam conflitos socioambientais (Oliveira, 2020; Torres; Cunha; Guerrero, 2020).

Nesse sentido, identifica-se a complementação e operacionalização de discussões já realizadas, como no estudo de Veloso *et al.* (2011), que mapeou condições administrativas das prefeituras brasileiras, destacando heterogeneidades estruturais relacionadas ao tamanho populacional, à arrecadação própria, à qualificação técnica e às capacidades de planejamento.

Mais recentemente, a literatura tem buscado sofisticar o conceito, distinguindo capacidades burocráticas, políticas e de coordenação, além de enfatizar dimensões relacionais e territoriais (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). A agenda voltada às capacidades estatais municipais tem, assim, contribuído para ampliar essa abordagem ao analisar como variáveis institucionais e socioeconômicas interferem na capacidade de indução de desenvolvimento local. Outro estudo contemporâneo, nessa mesma escala, é o estudo de caso do município mineiro de Teófilo Otoni (Pena, 2025), que, ao apresentar a mensuração empírica de capacidades governamentais municipais, a associou a indicadores administrativos e ao desempenho econômico.

Contudo, observa-se que grande parte dessas análises parte de municípios cuja complexidade territorial é relativamente convencional, isto é, são unidades administrativas cuja governança coincide majoritariamente com sua jurisdição política. Permanecem menos explorados os casos em que a capacidade municipal se constrói em territórios altamente fragmentados por regimes diferenciados de propriedade e administração.

Assim, a análise da regularização fundiária desloca o debate de capacidades para o plano da governança territorial. A indefinição fundiária, a sobreposição de registros declaratórios e a presença de florestas públicas não destinadas tensionam o federalismo cooperativo e produzem zonas de governança híbrida, nas quais a autoridade estatal é disputada por atores privados e poderes paralelos. Nesses contextos, capacidades estatais devem ser compreendidas não apenas como estoque de recursos administrativos, mas também como competência de coordenação interinstitucional, produção de autoridade legítima e integração entre políticas ambientais, agrárias e de desenvolvimento.

Diante da multidimensionalidade do conceito de capacidades estatais, diversos autores, entre eles Cingolani (2013), Gomide e Pires (2014), têm estimulado dimensões e variáveis que permitem operacionalizar empiricamente o conceito, ajustando-o a diferentes contextos e escalas de análise.

Partindo da concepção relacional de capacidades estatais, segundo a qual a ação do Estado é produzida na interação entre instituições, níveis de governo e atores sociais (Evans, 1995), esse estudo adota uma abordagem territorial-relacional para analisar a capacidade estatal em um município de ampla extensão territorial e elevada complexidade fundiária.

Ao incorporar a dimensão territorial como variável analítica central, o presente estudo amplia a literatura sobre capacidades estatais municipais ao demonstrar que, em determinados contextos, a limitação não decorre exclusivamente de insuficiência

administrativa, mas, sim, de constrangimentos estruturais associados à fragmentação jurisdicional e à ambiguidade normativa.

O município de São Félix do Xingu, portanto, não é tratado como exceção ou anomalia, mas, sim, como laboratório empírico para compreender como capacidades estatais são produzidas, tensionadas e redefinidas em territórios em um município estratégico para o desenvolvimento nacional e para o enfrentamento da crise climática.

À luz desse referencial teórico, torna-se necessário examinar empiricamente como essas dinâmicas se materializam em contextos municipais específicos. Se a capacidade estatal é territorialmente produzida e condicionada por arranjos federativos e fundiários complexos, sua análise exige abordagem metodológica capaz de articular dados geoespaciais, institucionais e qualitativos. O estudo de caso de São Félix do Xingu permite observar, em escala municipal, como a configuração fundiária, a sobreposição de regimes jurídicos e a fragmentação territorial incidem sobre as dimensões técnico-administrativas, político-relacionais e territoriais da capacidade estatal. A seção seguinte apresenta o desenho metodológico adotado para operacionalizar essa análise.

3 Metodologia

3.1 Estratégia analítica e desenho da pesquisa

A escolha por um estudo de caso único fundamenta-se na lógica analítica de seleção de casos proposta por Small (2009), segundo a qual a contribuição de um estudo de caso não depende de sua representatividade estatística, mas, sim, de sua capacidade de revelar processos e mecanismos teoricamente relevantes. Nesse sentido, São Félix do Xingu foi selecionado por constituir um caso particularmente revelador, no qual a coexistência de diferentes regimes fundiários, formas de autoridade territorial e níveis de governança torna especialmente visíveis os desafios associados à atuação estatal em contextos amazônicos.

Essa escolha torna-se particularmente relevante diante do predomínio de abordagens voltadas à mensuração de capacidades estatais em entes subnacionais. A literatura recente tem avançado na construção de indicadores administrativos, fiscais e organizacionais para avaliar o potencial de formulação e implementação de políticas públicas (Veloso *et al.*, 2011; Gomide; Pires, 2014; Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Pena, 2025). Embora fundamentais, essas abordagens tendem a privilegiar atributos internos das organizações públicas, oferecendo menor atenção às condições territoriais nas quais a ação estatal é produzida e exercida.

O modelo conceitual proposto parte da compreensão de que a capacidade estatal é produzida em contextos territoriais específicos. Inspirado na perspectiva relacional de

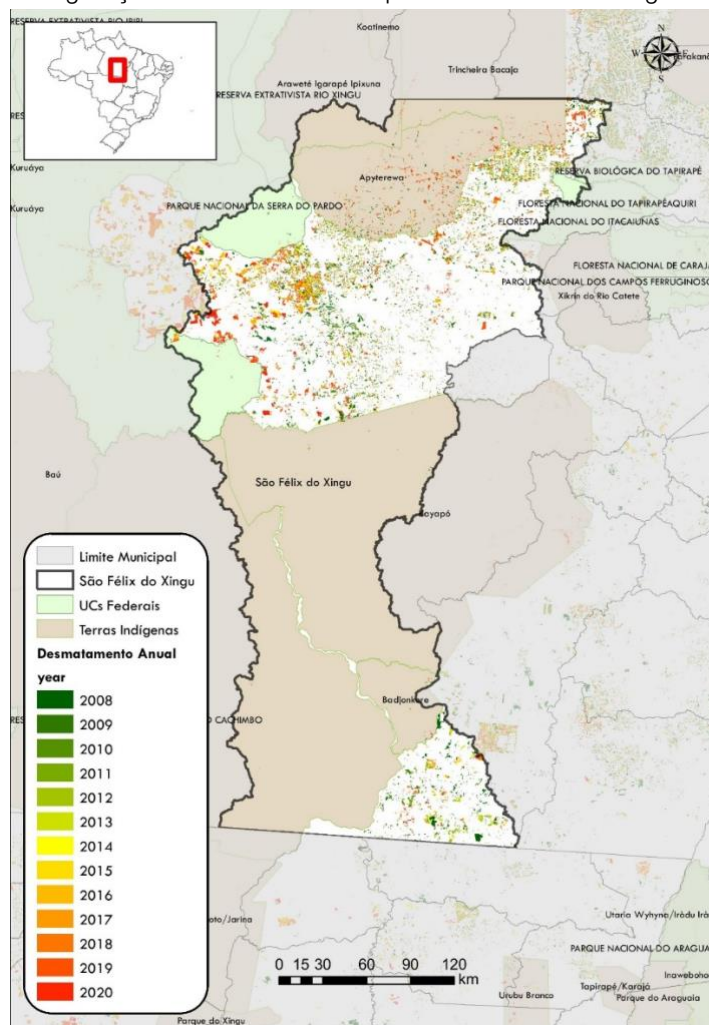
território, assume-se que a configuração fundiária expressa formas concretas de apropriação, controle e uso da terra, tornando visíveis relações de poder que incidem sobre as possibilidades de coordenação institucional, o exercício da autoridade pública e a implementação de políticas. Nessa perspectiva, a questão fundiária não é tratada apenas como objeto de intervenção pública, mas também como dimensão analítica capaz de revelar as condições sob as quais capacidades estatais são produzidas e exercidas.

Importa destacar que o argumento não pressupõe uma relação determinística entre configuração fundiária e capacidades estatais. Não se trata de afirmar que determinadas configurações territoriais produzem automaticamente capacidades ou incapacidades estatais, mas, sim, de reconhecer que elas conformam as condições institucionais, relacionais e territoriais sob as quais determinadas capacidades são mobilizadas, exercidas e disputadas.

3.2 Justificativa da escolha do caso

Como caso empírico, analisa-se o município de São Félix do Xingu, no Sudeste do estado do Pará, localizado na conjunção das bacias do rio Araguaia-Tocantins e rio Xingu na porção da Amazônia Oriental, cuja configuração territorial constitui exemplo emblemático desse tipo de desafio. Com 84.213 km² de extensão, dimensão comparável à de países europeus como Áustria e Holanda, o município apresenta baixa densidade demográfica e elevada heterogeneidade territorial. Aproximadamente 70% de sua área encontra-se sob regimes especiais de proteção, sendo 51,9% composta por terras indígenas, demarcadas e homologadas pela União, 20,6% por unidades de conservação e 3,7% por assentamentos federais. Ao mesmo tempo, o município abriga o maior rebanho bovino do país, 2,5 milhões de cabeças de gado (IBGE, 2023), e apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) considerado baixo, revelando tensões entre exploração econômica, proteção ambiental e desigualdades sociais.

Mapa 1: Configuração territorial do município de São Félix do Xingu – Pará/Brasil



Fonte: Dados básicos: Inpe (2020). Elaboração própria.

É nesse sentido que São Félix do Xingu constitui um caso particularmente revelador. Sua configuração fundiária, marcada pela coexistência de diferentes regimes de propriedade e formas de autoridade territorial, permite observar mecanismos que dificilmente seriam perceptíveis em contextos menos complexos.

3.3 Procedimentos de coleta e análise de dados

O artigo constitui um recorte de pesquisa de doutorado desenvolvida no município de São Félix do Xingu. Para os fins desse estudo, foram mobilizadas quatro entrevistas semiestruturadas, além de pronunciamento público de agente político com atuação nas esferas estadual e federal, realizadas durante trabalho de campo conduzido entre junho e julho de 2022, selecionadas em função de sua relevância para a análise da relação entre configuração fundiária, território e capacidades estatais. Os entrevistados incluem atores diretamente envolvidos nas disputas e nos processos de regulação do uso da

terra, abrangendo representantes de organizações rurais, agentes vinculados à política fundiária e ambiental e atores relacionados à cadeia produtiva da pecuária.

Mais do que reconstruir trajetórias individuais, a seleção, a condução e a análise das entrevistas buscaram compreender as diferentes posições ocupadas pelos entrevistados na estrutura territorial do município. Inspirada na tradição dos estudos regionais de Milton Santos (1957), a pesquisa parte do pressuposto de que agentes econômicos, políticos e institucionais expressam, por meio de suas práticas e narrativas, relações mais amplas de apropriação, regulação e uso do território. Nessa perspectiva, os entrevistados são analisados não apenas como indivíduos, mas também como representantes de posições estratégicas nas relações territoriais que participam da produção, disputa e regulação do espaço local.

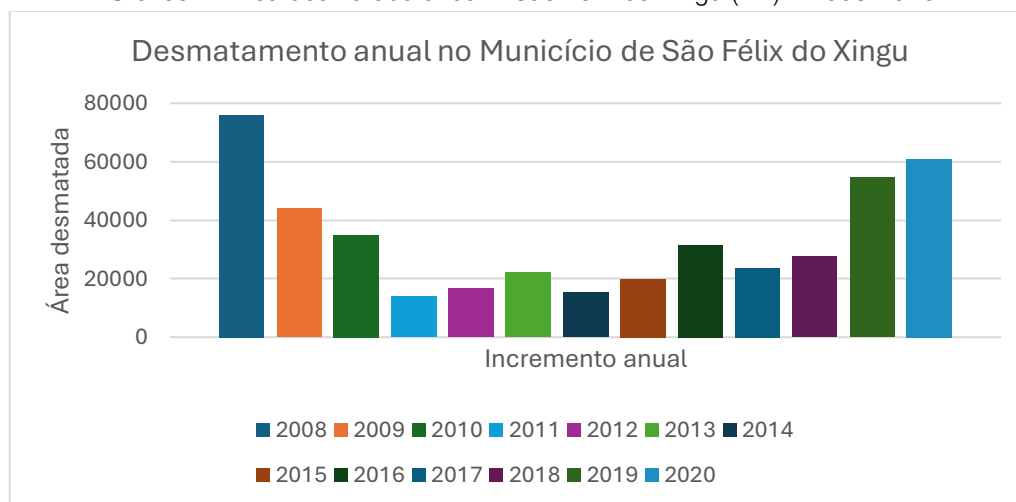
Complementarmente, foram analisados dados de ocupação e uso da terra referentes à estrutura fundiária do município, às áreas protegidas e aos padrões de uso e cobertura, utilizando informações produzidas por bases oficiais de monitoramento, como o Programa de Monitoramento do Desmatamento por Satélite (Prodes) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e o projeto MapBiomas. A incorporação desses dados permitiu examinar a distribuição territorial do desmatamento e das principais formas de ocupação da terra em relação aos diferentes regimes fundiários presentes no município. A análise foi articulada aos dados qualitativos obtidos nas entrevistas, permitindo relacionar dinâmicas observadas no território às interpretações e estratégias dos diferentes agentes envolvidos na disputa, na regulação e no uso da terra em São Félix do Xingu.

4 Resultados e discussão

4.1 Dinâmica recente do desmatamento e configuração territorial

A análise da série histórica do desmatamento com base nos dados do Projeto Prodes/Inpe evidencia que, a partir de 2019, São Félix do Xingu passou a ocupar uma posição central no cenário amazônico. No ano de 2019, o estado do Pará registrou 4.172 km² de desmatamento, em contraste com os 2.744 km² registrados em 2018 (Inpe, 2020), consolidando-se como o estado com maior volume absoluto de supressão florestal na Amazônia Legal. Nesse contexto, São Félix do Xingu destacou-se como o município com maior área desmatada, mesmo apresentando aproximadamente 70% de seu território formalmente protegido por unidades de conservação e terras indígenas.

Gráfico 1: Área desmatada anual – São Félix do Xingu (PA) – 2008-2020

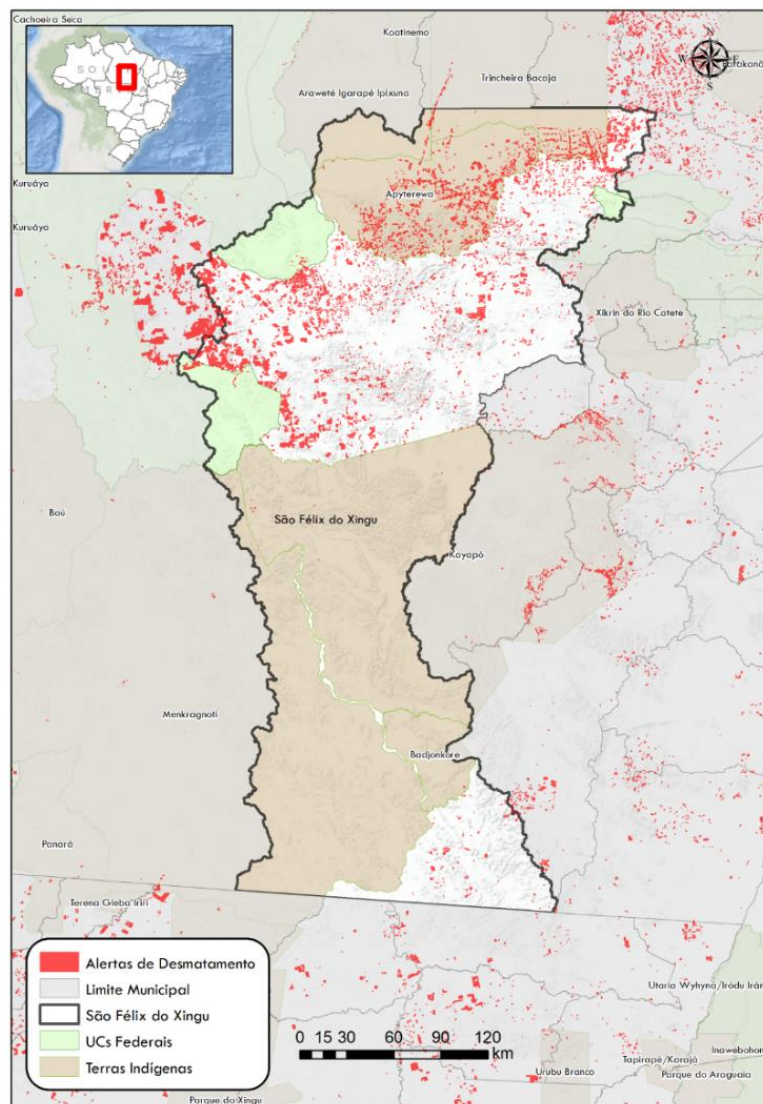


Fonte: Inpe (2020).

Entre as áreas protegidas, a Área de Proteção Ambiental (APA) Triunfo do Xingu, criada em 2006, concentrou cerca de 40% do desmatamento total ocorrido em unidades de conservação de toda a Amazônia brasileira no período analisado, correspondendo a 436 km² desflorestados (Inpe, 2020). No caso das terras indígenas, observaram-se incrementos expressivos, com destaque para a Terra Indígena Ituna Itatá (260 km²) e a Terra Indígena Apyterewa, localizada na porção norte do município de São Félix do Xingu, que registrou incremento de 85 km² (Inpe, 2020).

Em um município cuja extensão territorial equivale a amplitudes de unidades da federação brasileira, a articulação entre dados do Prodes e alertas do MapBiomas (2008-2023) permitiu identificar três principais frentes de transformação territorial: a) a porção norte, associada à Terra Indígena Apyterewa; b) a porção oeste, na região do Iriri em direção à BR-163; e c) a porção centro-norte, vinculada à APA Triunfo do Xingu. A concentração recorrente do desmatamento, em áreas submetidas a diferentes regimes de proteção e gestão territorial, evidencia que os processos de conversão florestal não se distribuem aleatoriamente no espaço. Ao contrário, tendem a incidir sobre áreas marcadas por disputas em torno da apropriação, do uso e do controle da terra. Nesse sentido, os padrões observados permitem analisar como determinadas configurações fundiárias e territoriais produzem desafios específicos à atuação estatal, particularmente em relação à produção de informação territorial, ao monitoramento e ao exercício da autoridade pública sobre o território.

Mapa 2: Município com alertas de desmatamento – São Félix do Xingu – 2020



Fonte: Dados básicos: Inpe (2020); MapBiomas (2023). Elaboração própria.

O mapa de alertas recentes de desmatamento, elaborado com base em dados do Inpe (2020), reforça o padrão territorial identificado anteriormente. Observa-se a concentração dos alertas nas mesmas áreas definidas como principais frentes de transformação territorial do município: a) a porção norte, associada à Terra Indígena Apyterewa; b) a porção oeste, na região do Iriri em direção à BR-163; e c) a porção centro-norte, vinculada à APA Triunfo do Xingu. Mais do que eventos isolados, os alertas evidenciam zonas onde disputas em torno da apropriação e do controle do território permanecem ativas.

No contexto da Amazônia Oriental, o desmatamento opera como mecanismo de consolidação de apropriação territorial (Castro; Monteiro; Castro, 2004), sobretudo quando articulado à conversão florestal em pastagens. Essa dinâmica materializa

processos de ocupação que antecedem ou tensionam a regularização fundiária formal, produzindo uma forma de regularização “de fato”, com implicações diretas para a capacidade estatal de controle e ordenamento.

As entrevistas também ajudam a compreender por que determinadas áreas permanecem concentrando pressões de ocupação e desmatamento. Ao comentar a expansão da atividade pecuária em direção à região do Iriri, um agente da indústria frigorífica local associou esse movimento à disponibilidade de novas áreas para incorporação produtiva: “É lá também. Porque lá as propriedades são maiores, terra mais nova, são terras que foram feitas bem mais tarde. Em São Félix do Xingu não se usa correção de solo, só pasto”. Questionado sobre as razões dessa prática, acrescentou: “Porque a terra ainda está aguentando e porque ainda tem muita terra”.

A fala sugere uma lógica de expansão territorial baseada menos na intensificação produtiva e mais na incorporação contínua de novas áreas ao circuito econômico local. Sob essa perspectiva, a disponibilidade de terras aparece como alternativa à adoção de estratégias técnicas de aumento da produtividade. Ao mesmo tempo, o depoimento revela uma tensão recorrente observada ao longo da pesquisa: embora os entrevistados reconheçam a importância da regularização fundiária e da atuação estatal, também descrevem práticas historicamente associadas à ocupação de áreas com situação fundiária indefinida.

Nesse sentido, os padrões observados na região do Iriri em direção ao eixo logístico da BR-163, corredor estratégico de integração entre a produção da soja do Centro-Oeste e os portos do Norte — eixo Tapajós-Amazonas — (Costa, 2012), não expressam apenas dinâmicas econômicas de expansão da fronteira agropecuária. Eles também revelam uma trajetória territorial marcada por disputas em torno da apropriação da terra e do reconhecimento de diferentes formas de ocupação, cuja materialização, na configuração fundiária, condiciona as possibilidades concretas de atuação estatal.

4.2 Infraestrutura, expansão pecuária e reconfiguração territorial

A compreensão das capacidades estatais, em São Félix do Xingu, exige recuperar, ainda que brevemente, aspectos relacionados à formação territorial do município. Diferentemente de contextos em que os conflitos fundiários emergem posteriormente ao processo de ocupação, as entrevistas sugerem que a indefinição sobre a titularidade e o controle da terra integra a própria constituição histórica do município. Ao reconstruir esse processo, um político local destacou a sobreposição entre iniciativas de proteção territorial promovidas pela União e a criação da estrutura político-administrativa municipal: “25 de julho de 1961 foi criado pelo presidente Jânio Quadros a Reserva florestal do Gorotire [...]. Em 29 de dezembro de 1961 criaram a cidade, o município”.

Segundo o entrevistado, a constituição do município ocorreu em um contexto marcado pela coexistência de diferentes reivindicações de autoridade sobre a terra, envolvendo a área indígena Kaiapó, patrimônio da União, e competências posteriormente atribuídas ao estado e ao município. Ao comentar esse processo, acrescenta: "Era área da União, mas o estado depois tomou, não sei como".

Embora expressa a partir de uma memória local e de uma interpretação particular dos acontecimentos, a narrativa é relevante por evidenciar a percepção de que a questão fundiária não constitui um problema recente, mas, sim, uma dimensão estruturante da própria formação territorial de São Félix do Xingu. Nessa perspectiva, a expansão econômica e a consolidação das atividades produtivas passaram a ocorrer sobre um território cuja definição jurídico-fundiária permaneceu historicamente incompleta, produzindo efeitos duradouros sobre as possibilidades de ordenamento territorial e de atuação estatal.

A perspectiva dos grandes produtores rurais complementa essa interpretação ao descrever como a ocupação econômica do município se desenvolveu em um contexto marcado pela precariedade da infraestrutura e pela instabilidade dos direitos de propriedade. Segundo uma produtora rural vinculada ao setor pecuário local, a aquisição de grandes extensões de terra ocorreu ainda no final da década de 1980 por meio de negociações realizadas junto ao Instituto de Terras do Pará (Iterpa), em um período em que o acesso à região dependia majoritariamente de transporte aéreo e as conexões terrestres eram limitadas: "Não chegavam aqui de carro, eles vinham até aqui de avião. Quando trouxeram os topógrafos, eles vieram de avião. Não havia estradas".

Ao reconstruir esse processo, a entrevistada destaca que a exploração madeireira antecedeu a consolidação da pecuária e que a circulação dos títulos de propriedade era frequentemente marcada por sobreposições e insegurança jurídica: "Acontecia muito de uma mesma área ser vendida mais de uma vez".

A narrativa sugere que a expansão econômica local ocorreu simultaneamente à construção das condições materiais de ocupação do território, em um contexto no qual a definição dos direitos de propriedade permanecia incompleta. Mais do que um problema administrativo posterior, a questão fundiária aparece associada ao próprio processo de formação da fronteira econômica regional, articulando abertura de áreas, exploração de recursos naturais, expansão da pecuária e produção de novas formas de apropriação da terra.

A consolidação da pecuária como principal atividade econômica do município, a partir dos anos 2000, ocorreu paralelamente à expansão da ocupação sobre áreas cuja situação fundiária permanecia indefinida. As entrevistas sugerem que a formação de grandes propriedades rurais esteve associada não apenas à aquisição formal de terras,

mas também à incorporação progressiva de áreas consideradas. Segundo um técnico agropecuário com experiência de atuação junto a produtores rurais: "Atravessou o rio aqui desse lado esquerdo tinha muita área devoluta. Aí os extrativistas pegaram área para trabalhar com extrativismo, mantinham a floresta, e esse grupo foi comprando". Ao explicar esse processo, o entrevistado acrescenta: "Os extrativistas não fazem cerca, não têm renda para isso, até que vem um grupo financeiro com dinheiro e compra a terra a 50 reais o alqueire".

A narrativa descreve um processo de transformação territorial marcado pela substituição gradual de usos extrativistas por atividades pecuárias de maior escala econômica. Nessa interpretação, a fragilidade das condições de permanência das comunidades extrativistas e a persistência de indefinições fundiárias favoreceram processos de concentração da terra e ampliação das áreas destinadas à pecuária. Mais do que um setor econômico relevante, a pecuária aparece, assim, como um dos principais vetores de transformação territorial do município, articulando expansão das áreas de pastagem, apropriação da terra e reconfiguração dos padrões de uso do território.

4.3 Indefinição fundiária e condições de exercício das capacidades estatais

A persistente indefinição fundiária constitui um condicionante estrutural da atuação estatal em São Félix do Xingu. Como discutido anteriormente, a sobreposição entre diferentes formas de autoridade territorial remonta ao próprio processo de constituição do município, marcado pela criação da Reserva Florestal Gorotire e pela instituição da unidade político-administrativa municipal no início da década de 1960. Ao longo das décadas seguintes, a expansão da ocupação econômica ocorreu sobre um território cuja situação fundiária permaneceu parcialmente indefinida, produzindo efeitos duradouros sobre as condições de planejamento, regulação e coordenação da ação pública.

Esse quadro tornou-se particularmente evidente em 2003, quando uma decisão judicial suspendeu registros urbanos e rurais após a constatação de que a área titulada superava aproximadamente três vezes a área oficial do município.

Ao comentar esse processo, uma produtora rural vinculada ao setor pecuário local destacou: "O município de São Félix do Xingu teve muito problema, porque tinha três vezes mais áreas de escritura do que a área rural do município. Aí uma desembargadora suspendeu todas as escrituras no cartório de São Félix do Xingu de todas as propriedades do município".

Segundo a entrevistada, havia a expectativa de que o governo estadual conduzisse um processo de regularização posterior. Entretanto, o cancelamento das matrículas acabou produzindo um quadro prolongado de insegurança jurídica: "Atualmente a regularização

fundiária no município não chega a 10%". Embora expresse a percepção de um agente diretamente inserido na atividade pecuária, o depoimento converge com a literatura ao indicar que a indefinição fundiária não afeta apenas os direitos de propriedade, mas também as próprias condições de atuação do Estado sobre o território (Saidler, 2015).

Mais do que um problema jurídico ou cadastral, a indefinição fundiária expressa a coexistência de diferentes formas de apropriação e uso da terra, frequentemente sustentadas por lógicas econômicas, sociais e políticas distintas. As entrevistas revelam que a expansão da pecuária ocorreu paralelamente à incorporação de áreas anteriormente ocupadas por atividades extrativistas e à permanência de extensos territórios sob situação fundiária indefinida. Nesse contexto, a atuação estatal não apenas se restringe à regularização de propriedades individuais, mas também envolve a mediação de disputas entre diferentes formas de ocupação, uso e controle do território, o que corresponde às capacidades relacionais do Estado. Elas são entendidas como sua aptidão para coordenar atores, negociar interesses e construir arranjos institucionais em contextos marcados pela sobreposição de competências e conflitos de autoridade (Gomide; Pires, 2014). Em São Félix do Xingu, a persistência da indefinição fundiária não apenas deve dificultar a implementação de políticas públicas, mas também ampliar os desafios de coordenação necessários à própria governança do território.

4.4 Quando o território condiciona o Estado

A trajetória recente de São Félix do Xingu sugere que a relação entre território e capacidades estatais não opera em sentido único. Se, por um lado, a configuração fundiária condiciona as possibilidades de atuação do Estado, por outro, determinadas capacidades estatais também produzem efeitos concretos sobre a organização do território. As entrevistas indicam que a expansão da pecuária, intensificada a partir da segunda metade da década de 1990 e acelerada nos anos de 2003 e 2004, encontrou limites em iniciativas federais de ordenamento territorial implementadas na região. Ao refletir sobre esse processo, um dirigente de organização representativa dos trabalhadores rurais do município relacionou a preservação de parte das áreas florestais à criação de terras indígenas e unidades de conservação: "Se não tivesse sido delimitada a Apyterewa, estaria tudo no chão". A fala associa a expansão do rebanho bovino à crescente pressão sobre áreas florestais e sugere que a delimitação da Terra Indígena Apyterewa e, posteriormente, a constituição do mosaico de áreas protegidas da Terra do Meio alteraram a dinâmica de ocupação territorial observada no município.

Sob essa perspectiva, a homologação de terras indígenas e unidades de conservação não se limita à implementação da política ambiental, ela deve expressar, na configuração territorial, capacidades estatais de ordenamento, materializadas na delimitação, no reconhecimento e na proteção de diferentes formas de uso e apropriação da terra. As

capacidades estatais não apenas se restringem, no presente contexto, à fiscalização ou à gestão burocrático-administrativa, mas também incluem a própria capacidade de produzir territorialidades juridicamente reconhecidas. Em São Félix do Xingu, tais capacidades tornam-se particularmente relevantes porque incidem sobre um território marcado por disputas fundiárias persistentes, nas quais diferentes projetos de ocupação, exploração econômica e conservação ambiental buscam legitimidade e reconhecimento institucional.

A percepção sobre os efeitos da regularização fundiária, entretanto, não é homogênea entre os diferentes atores que atuam no território. Se, para parte dos entrevistados, a definição dos direitos de propriedade e a atuação dos órgãos públicos constituem condições necessárias para a redução dos conflitos e para a ampliação da capacidade estatal de ordenamento territorial, outros atores atribuem a esses mesmos processos efeitos econômicos negativos. Essa perspectiva aparece, de forma explícita, no pronunciamento de um agente político com atuação nas esferas estadual e federal, realizado durante evento público em São Félix do Xingu, ao associar mecanismos de controle fundiário e ambiental à desvalorização da terra e à insegurança jurídica dos produtores rurais: "A terra que vale 100, 120 mil, 150 vai cair para 30 [...] porque a insegurança jurídica é grande [...]" (Agente político, evento público realizado em São Félix do Xingu, 2022).

A fala evidencia que a questão fundiária ultrapassa a dimensão técnico-administrativa da ação estatal e se insere em disputas mais amplas sobre os usos legítimos do território. Nesse contexto, capacidades estatais relacionadas ao ordenamento territorial, à fiscalização ambiental e à definição dos direitos de propriedade não são percebidas de maneira consensual. Ao contrário, sua presença ou ausência pode assumir significados distintos para diferentes grupos sociais, convertendo-se em objeto de disputa política e econômica.

Os contrastes observados entre os diferentes atores analisados evidenciam que a questão fundiária ultrapassa o campo estritamente técnico da administração pública. Mais do que instrumento de ordenamento territorial, a regularização fundiária integra disputas sobre quais formas de ocupação, uso e apropriação da terra serão reconhecidas e legitimadas pelo Estado. Nesse contexto, as capacidades estatais não se expressam apenas na implementação de políticas específicas, mas também na produção e no reconhecimento de territorialidades juridicamente instituídas. O caso de São Félix do Xingu demonstra, assim, que território e Estado se constituem de forma relacional: ao mesmo tempo em que a ação estatal produz determinadas configurações territoriais, essas mesmas configurações condicionam as possibilidades concretas de atuação do Estado.

5 Considerações finais

O estudo de São Félix do Xingu permitiu analisar como a configuração fundiária e a dimensão territorial participam da produção concreta de capacidades estatais no contexto amazônico. Os resultados indicam que a questão fundiária não constitui apenas objeto de intervenção estatal, mas também integra as próprias condições sob as quais a ação do Estado é produzida e exercida. Em contextos marcados pela sobreposição de regimes jurídicos, pelas múltiplas formas de apropriação da terra e pelas disputas em torno do reconhecimento de direitos territoriais, as capacidades estatais revelam-se inseparáveis das configurações territoriais nas quais se materializam.

A análise evidenciou que a atuação estatal não depende exclusivamente de recursos administrativos ou arranjos institucionais internos. A configuração fundiária condiciona as possibilidades concretas de coordenação, planejamento e exercício da autoridade pública, influenciando a implementação de políticas e a capacidade de reconhecimento de territorialidades juridicamente instituídas. Nesse sentido, o caso analisado sugere que a fragmentação fundiária e a coexistência de diferentes projetos de uso e apropriação da terra constituem elementos centrais para compreender a ação estatal em municípios amazônicos de grande extensão territorial.

Ao mobilizar a perspectiva relacional de território desenvolvida por Raffestin (1993), o artigo buscou contribuir para o debate sobre capacidades estatais ao incorporar a dimensão territorial não apenas como contexto da ação pública, mas também como elemento constitutivo das condições sob as quais o Estado atua. A principal contribuição do estudo consiste em demonstrar que a configuração fundiária pode ser compreendida como expressão material de relações territoriais de poder, tornando observáveis mecanismos que participam da produção concreta das capacidades estatais.

Os resultados também conferem atualidade às reflexões de Bertha Becker (2005) acerca da centralidade do ordenamento territorial para o desenvolvimento da Amazônia. Ao demonstrar que a configuração fundiária condiciona as possibilidades concretas de coordenação, planejamento e exercício da autoridade pública, o caso de São Félix do Xingu sugere que estratégias voltadas à conservação ambiental, à valorização da biodiversidade e à construção de alternativas econômicas sustentáveis dependem, em grande medida, da capacidade do Estado de produzir e sustentar arranjos territoriais institucionalmente reconhecidos.

Por fim, o estudo de caso permitiu identificar processos mais amplos, ao contrário do que uma análise centrada apenas em indicadores poderia revelar. Ao analisar São Félix do Xingu como um caso revelador (Small, 2009), o artigo evidencia a relevância de incorporar as particularidades territoriais ao estudo das capacidades estatais, especialmente em contextos marcados por elevada complexidade fundiária e institucional.

Referências

- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz: Ed. FGV, 2012.
- BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, 2005. Disponível em: https://revistas.usp.br/eav/pt_BR/article/view/10047. Acesso em: 23 jun. 2026.
- BRASIL. Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, DF, 2011.
- CASTRO, Edna Maria Ramos de; MONTEIRO, Raimunda; CASTRO, Carlos Potiara. Atores sociais na fronteira mais avançada do Pará: São Félix do Xingu e a Terra do Meio. **Papers do NAEA**, Belém, n.180, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/11559>. Acesso em: 25 jun. 2026.
- CINGOLANI, Luciana. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-Merit, 2013. (Working paper, n. 31).
- COSTA, Marcos Vinícius Velozo da. **BR-163 paraense**: caminho para o desenvolvimento ou para a exclusão? 2012. 148 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- CRUZ, Letícia Danielle Campelo Nunes da. **Capacidades estatais para implementação da rede de atendimento à mulher em situação de violência**: um estudo do município de Natal, RN. 2025. 139 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Instituto de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/server/api/core/bitstreams/6359543e-0416-4406-9f76-9e6120d64ab2/content>. Acesso em: 23 jun. 2026.
- EVANS, Peter B. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 34, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/171>. Acesso em: 23 jun. 2026.
- FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.
- GOMES, Uende Aparecida Figueiredo; HELLER, Léo. Saneamento básico em vilas e favelas: qual o papel da regularização fundiária? **Revista VeraCidade**, [s./l.], v. 4, n. 5, out. 2009.
- GÓMEZ, Raúl V.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Regularização fundiária no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para discussão, n. 2851). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/1e0037af-8764-47ea-82e4-f3e5ee6d2d70/content>. Acesso em: 23 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/51311>. Acesso em: 23 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-30. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_de_mocracia_web.pdf. Acesso em: 23 jun. 2026.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2021. p. 42-85.

GRUPO DE TRABALHO EM ORDENAMENTO TERRITORIAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (Brasil). **Ordenamento territorial e regularização fundiária na Amazônia: do caos à superação**. São Paulo: GT-OTRF, 2022. Disponível em: https://www.ihumanize.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2022/05/GT_OTRF_Final.pdf. Acesso em: 7 fev. 2026.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa da pecuária municipal – PPM 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9107-producao-da-pecuaria-municipal.html>. Acesso em: 12 fev. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (Brasil). **Projeto Prodes: desmatamento**. São Paulo: Inpe, 2020.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2026.

MAPBIOMAS. **Série anual de mapas de cobertura e uso da terra do Brasil**. São Paulo: MapBiomas, 2023. (Coleção 8). Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/map/colecao-8/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

MOULIN, Carolina Stange Azevedo. **Deforestation between capacity building and policy dismantling: a socio-legal interpretation of the Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Brazilian Amazon, 2004-2022**. 2023. 470 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-15042024-155853/pt-br.html>. Acesso em: 23 jun. 2026.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

PACHECO, Rosely A. Stefanos; PACHECO, Carlos Rodrigues. Questão agrária e regularização fundiária: a ação do Estado e o conflito de interesses entre trabalhadores rurais sem terra e povos indígenas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 34, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/175>. Acesso em: 23 jun. 2026.

PASTERNAK, S. Loteamentos irregulares no Município de São Paulo: uma avaliação espacial urbanística. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 34, jan./jun. 2010.

PENA, Luiz Gustavo de Carvalho. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento econômico: uma análise da região geográfica intermediária de Teófilo Otoni. **Revista Campo de Públicas: conexões e experiências**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 123-150, jan./jun. 2025. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/145>. Acesso em: 23 jun. 2026.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4748>. Acesso em: 23 jun. 2026.

REIS, José. Uma epistemologia do território. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.

ROCHA, Gilberto de Miranda. A dinâmica de centralização e descentralização política e administrativa e a revisão da malha territorial municipal da região norte do Brasil (1988 - 2010). **Confins: revista franco-brasileira de geografia**, [s.l.], n. 22, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/9801?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2026.

SAIDLER, Marcos Felipe Sudré. **As (in) constâncias da urbe selvagem**. 2015. 509 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/items/7b1e8552-148f-4474-ab79-025a9121d940>. Acesso em: 23 jun. 2026.

SANTOS, Milton. **Zona do cacau: introdução ao estudo geográfico**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957. (Biblioteca Pedagógica Brasileira. Brasileira, v. 296, série 5).

SMALL, Mario Luis. How many cases do i need?: on science and the logic of case selection in field-based research. **Ethnography**, Thousand Oaks, v. 10, n. 1, p. 5-38, 2009.

SOIFER, Hillel D. State infrastructural power: approaches to conceptualization and measurement. **Studies in Comparative International Development**, New York, v. 43, p. 231-251, 2008.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, Dimensões e Medidas. In: MELLO, Janine *et al.* (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. p. 45-71.

SOUZA, Celina. Capacidades estatais: interface entre disciplinas e mensuração. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MARENCO, André (org.). **Capacidades estatais**: avanços e tendências. Brasília: Enap, 2024. (Cadernos Enap, 133).

TORRES, Maurício; CUNHA, Cândido Neto da; GUERRERO, Natália Ribas. Ilegalidade em modo contínuo: o aporte legal para destinação de terras públicas e a grilagem na Amazônia. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020. Disponível em: <https://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/581/517/1969>. Acesso em: 24 jun. 2026.

VELOSO, João Francisco Alves *et al.* **Gestão municipal no Brasil**: um retrato das prefeituras. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/6fbacd4e-d21a-4fb9-8f8e-a287804ba99a>. Acesso em: 23 jun. 2026.