



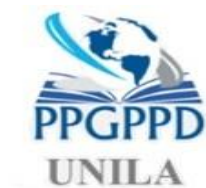
UNIVERSIDADE FEDERAL DA
INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)

**DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL E USOS CORPORATIVOS DO TERRITÓRIO:
A GESTÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO EM CABO FRIO/RJ.**

IZÁBIA COUTINHO DA SILVA

DISSERTAÇÃO

Foz do Iguaçu
2025



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA)
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD)

**DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL E USOS CORPORATIVOS DO TERRITÓRIO:
A GESTÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO EM CABO FRIO/RJ.**

IZÁBIA COUTINHO DA SILVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Henrique de Oliveira Teixeira

Foz do Iguaçu
2025

IZÁBIA COUTINHO DA SILVA

**DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL E USOS CORPORATIVOS DO TERRITÓRIO:
A GESTÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO EM CABO FRIO/RJ.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof.º Dr. Sérgio Henrique de Oliveira Teixeira
UNILA

Prof.ª Dra. Maria Alejandra Nicolas
UNILA

Prof.º Dr. Márcio José Catelan
UNESP

Foz do Iguaçu, 07 de outubro de 2025.

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - CENTRAL

S586d

Silva, Izábia Coutinho da.

Desigualdade socioespacial e usos corporativos do território : a gestão dos royalties do petróleo em Cabo Frio / RJ / Izábia Coutinho da Silva. - Foz do Iguaçu, 2026.

126 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP), PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO (PPGPPD).

Orientador: Sérgio Henrique de Oliveira Teixeira.

1. Renda - Distribuição. 2. Petróleo e gás - Royalties - Cabo Frio (RJ). 3. Planejamento urbano. 4. Política urbana. 5. Política pública. I.

Dedico esta dissertação ao meu tio-avô (*in memoriam*)
Tânio Oliveira,
Oh, pedaço de mim... oh, metade afastada de mim.

AGRADECIMENTOS

A parte dos agradecimentos é, sem dúvida, a mais atravessada por sentimentos. É o momento de relembrar toda a travessia dessa jornada, de reconhecer que, embora a caminhada acadêmica seja muitas vezes solitária, subjetiva e árdua, ela também é trilhada com o apoio generoso de muitas pessoas, presencialmente, à distância e por meio da espiritualidade. Sem ela, eu não estaria aqui hoje.

Meu percurso foi marcado por perdas e ganhos. Perdas irreparáveis de pessoas que sempre me incentivaram a estudar, mas também ganhos imensos: pessoas que chegaram para ficar, somar e me impulsionar a continuar.

Começo agradecendo a duas pessoas fundamentais na minha vida: meus pais, José Ricardo e Marcelle Aparecida. Desde sempre vocês me incentivaram a estudar e a buscar o melhor para mim. Obrigada por todo amor, por viverem comigo esse sonho e por nunca permitirem que eu desistisse. As palavras de carinho e motivação de vocês foram fundamentais para que eu seguisse firme neste percurso.

Ao meu companheiro Gabriel, obrigada por estar ao meu lado em todos os momentos, compartilhando comigo as conquistas e os desafios. Que o amor siga sendo liberdade, e que renascer nele continue sendo uma escolha possível para nós.

Meu agradecimento cheio de afeto à minha família, que conduziu comigo essa travessia com suporte afetivo, financeiro e espiritual. Em especial, rendo homenagem a três mulheres negras fantásticas que são minhas maiores referências: minha tia Viviane, minha tia Gina e minha querida vó Conceição.

À minha Vó Tereza e ao meu Vô Duca, por todo o amor e cuidado desde o ventre de minha mãe, e à Tia Monique, por sempre ter sido uma referência de comprometimento com a educação pública e por acompanhar de perto o meu desenvolvimento acadêmico.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Sérgio Teixeira, que me acolheu no final de 2023 e acreditou no meu potencial para o desenvolvimento desta pesquisa, minha gratidão por abrir caminhos e possibilidades.

Agradeço também à banca de qualificação, composta pela Prof.^a Dra. Maria Alejandra e pelo Prof. Dr. Márcio Catelan, pelas contribuições sensíveis e cuidadosas à pesquisa.

Ao Prof. Dr. Jamur Marchi, por ter me auxiliado generosamente na discussão sobre orçamento público, tema fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa. Suas contribuições foram importantes para que eu pudesse compreender com mais profundidade os caminhos da execução orçamentária.

Aos/às servidores/as da UNILA, em especial à Rosecler Teixeira, técnica administrativa do programa de mestrado, por todo o apoio nas questões burocráticas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), por financiar a pesquisa e minha permanência no mestrado.

Por fim, especialmente, um agradecimento a mim mesma — por ter permanecido, por não ter desistido, por ter suportado o peso desse percurso. Por ter acreditado, mesmo nos dias difíceis, que minha voz importa.

“Toda universitária negra, pobre e brasileira domina três línguas: a que falamos em casa, a que falamos quando os brancos querem falar com uma pessoa negra que se presta a tentar entender e a que falamos quando eles querem falar com outro branco, mesmo que você seja negra. Nesse equilíbrio poliglota e opressivo de ter que sair de uma periferia para ser você e ser outra ao mesmo tempo, o que está em jogo é a possibilidade de vender a autenticidade, fazer o malabar perfeito de uma criatura bem treinada em representar a imagem satisfatória da negra ascendente, mas que não esqueceu suas raízes.” (Evandro Cruz Silva em *O embranquecimento*)

“Em nome do silêncio, cada uma de nós evoca a expressão de seu próprio medo - o medo do desprezo, da censura ou de algum julgamento, do reconhecimento, do desafio, da aniquilação. Mas acima de tudo, penso que temos a visibilidade em a qual não vivemos verdadeiramente. Neste país, onde diferenças raciais criam uma constante, ainda que velada, distorção de visões, as mulheres negras, por um lado, sempre foram altamente visíveis, assim como, por outro lado, foram invisibilizadas pela despersonalização do racismo. Mesmo dentro do movimento social das mulheres, nós tivemos que lutar e ainda lutamos, por essa visibilidade, que é também o que nos torna mais vulneráveis - a nossa negritude. Para sobrevivermos na boca desse dragão que chamamos de América, tivemos de aprender esta primeira lição, a mais vital: que a nossa sobrevivência nunca fez parte dos planos. Não como seres humanos.” (Audre Lorde em *Irmã Outsider*.)

RESUMO

O presente estudo busca contribuir para a análise crítica dos impactos territoriais da distribuição dos *royalties* do petróleo em Cabo Frio/RJ, articulando as discussões sobre rede urbana, desigualdade socioespacial e usos corporativos do território. A pesquisa analisa o período de 2010 a 2023, recorte temporal definido pela disponibilidade de bases orçamentárias digitais completas, e tem como objetivo geral compreender como os investimentos provenientes dos *royalties* e das participações especiais foram alocados entre o 1º e o 2º Distrito do município. Parte-se da hipótese de que a valorização territorial impulsionada por essas receitas não se traduz em redução das desigualdades históricas, mas reforça padrões seletivos de investimento público. A metodologia adotada possui abordagem predominantemente quantitativa e foi estruturada por meio da triangulação de fontes e procedimentos metodológicos, articulando análise documental, análise cartográfica, dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes aos anos de 2010 e 2022, e informações orçamentárias obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Foram produzidos mapas temáticos a partir da espacialização de variáveis censitárias relacionadas à renda, raça, gênero e infraestrutura urbana, permitindo identificar padrões territoriais de desigualdade e de distribuição dos investimentos públicos, mediados por práticas seletivas de planejamento urbano. A perspectiva da interseccionalidade foi mobilizada como chave interpretativa para compreender como raça, classe e gênero se entrecruzam na produção do espaço urbano, intensificando vulnerabilidades e desigualdades, sobretudo nos territórios negros e periféricos. Os resultados indicam que, embora Cabo Frio ocupe posição estratégica na rede urbana fluminense, reconhecida pela Regiões de Influência das Cidades – REGIC como Capital Regional C, e figure entre os municípios que mais arrecadam *royalties* no estado do Rio de Janeiro, essa centralidade regional convive com profundas desigualdades intraurbanas. A análise orçamentária e espacial revela que os recursos provenientes do petróleo têm sido direcionados de forma concentrada para áreas centrais e turísticas do 1º Distrito, associadas à valorização imobiliária e à reprodução de funções econômicas estratégicas, enquanto o 2º Distrito (Tamoios) permanece à margem dos investimentos mais estruturantes em infraestrutura urbana, saneamento, mobilidade e equipamentos públicos. Dessa forma, o estudo demonstra que a gestão dos *royalties* do petróleo em Cabo Frio, especialmente ao longo do período de maior arrecadação, operou prioritariamente como instrumento de seletividade territorial, com forte direcionamento para despesas correntes e limitada conversão em investimentos estruturantes. Essa dinâmica reforçou assimetrias socioespaciais concretas entre os distritos, evidenciadas pela distribuição desigual de infraestrutura urbana, como pavimentação viária, drenagem, saneamento básico, equipamentos públicos e acesso a serviços urbanos essenciais. Em vez de promover transformações duradouras no espaço urbano, a aplicação dessas receitas contribuiu para a reprodução e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais já existentes, evidenciando os limites do modelo de gestão adotado frente às necessidades estruturais do município.

Palavras-chave: Renda - Distribuição. Petróleo e gás - *Royalties* - Cabo Frio (RJ). Planejamento urbano. Política urbana. Política pública.

ABSTRACT

The present study seeks to contribute to a critical analysis of the territorial impacts of the distribution of oil royalties in Cabo Frio, Rio de Janeiro, by articulating discussions on the urban network, socio-spatial inequality, and corporate uses of territory. The research covers the period from 2010 to 2023, a temporal frame defined by the availability of complete digital municipal budgetary records, and aims to understand how investments derived from oil royalties and special participations were allocated between the 1st and 2nd Districts of the municipality. The study is based on the hypothesis that the territorial valorization driven by these revenues does not result in the reduction of historical inequalities, but rather reinforces selective patterns of public investment. The methodology adopted has a predominantly quantitative approach and was structured through the triangulation of sources and methodological procedures, articulating documentary analysis, cartographic analysis, census data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) for the years 2010 and 2022, and budgetary information obtained through the *Lei de Acesso à Informação* (Access to Information Law – LAI). Thematic maps were produced from the spatialization of census variables related to income, race, gender, and urban infrastructure, making it possible to identify territorial patterns of inequality and of the distribution of public investments, mediated by selective urban planning practices. The perspective of intersectionality was mobilized as an interpretative key to understanding how race, class, and gender intersect in the production of urban space, intensifying vulnerabilities and inequalities, especially in Black and peripheral territories. The results indicate that although Cabo Frio occupies a strategic position within the urban network of the state of Rio de Janeiro — classified by the *Regiões de Influência das Cidades* (REGIC) survey as a "Capital Regional C" — and ranks among the municipalities with the highest oil royalty revenues in the state, this regional centrality coexists with profound intra-urban inequalities. Budgetary and spatial analyses reveal that oil revenues have been disproportionately directed toward central and tourist areas of the 1st District, associated with real estate valorization and the reproduction of strategic economic functions, while the 2nd District (Tamoios) remains largely excluded from the most significant investments in urban infrastructure, sanitation, mobility, and public facilities. Thus, the study demonstrates that the management of oil royalties in Cabo Frio, particularly during the period of peak revenue, operated primarily as an instrument of territorial selectivity, with a strong focus on current expenditures and limited conversion into long-term investments. This dynamic reinforced concrete socio-spatial asymmetries between the districts, evidenced by the unequal distribution of urban infrastructure, such as road paving, drainage, basic sanitation, public facilities, and access to essential urban services. Rather than promoting lasting transformations in urban space, the application of these revenues contributed to the reproduction and deepening of existing socio-spatial inequalities, highlighting the limitations of the adopted management model in addressing the municipality's substantive needs.

Key words: Income - Distribution. Oil and gas - Royalties - Cabo Frio (RJ). Urban planning. Urban policy. Public policy.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização de Cabo Frio no Estado do Rio de Janeiro, segundo Regiões Geográficas Imediatas (2022)	15
Mapa 2 - Rede Urbana do Arranjo Populacional de Cabo Frio, 2007	27
Mapa 3- Rede Urbana do Arranjo Populacional de Cabo Frio, 2018	28
Mapa 4 - Zoneamento do município de Cabo Frio para interpretação dos mapas temáticos	40
Mapa 5 - Densidade Populacional, por setor censitário (2010 e 2022)	42
Mapa 6 - Valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis, por setor censitário (2010 e 2022)	44
Mapa 7 - Rendimento nominal médio mensal vs Favelas e Comunidades urbanas (FCU), por setor censitário (2022)	46
Mapa 8 - Diferença percentual entre mulheres negras e brancas responsáveis, por setor censitário (2022)	53
Mapa 9 - Espacialização da População Parda, por setor censitário (2010 e 2022)	57
Mapa 10 - Espacialização da População Preta, por setor censitário (2010 e 2022)	60
Mapa 11 - Espacialização da População Branca, por setor censitário (2010 e 2022)	61
Mapa 12 - Espacialização da População Negra, por setor censitário (2010 e 2022)	64
Mapa 13 - Espacialização da População Negra, segundo Territórios Negros, por setor censitário	66
Mapa 14 - Diferença Proporcional Pop. Negra x Branca, por setor censitário (2010 e 2022)	67
Mapa 15 - Definição da regionalização dos municípios inseridos na cadeia produtiva do petróleo do Rio de Janeiro, segundo a Agência Nacional do Petróleo (ANP)	75
Mapa 16 - Rede de Educação Municipal em comparação à Infraestrutura Urbana (Pavimentação)	95
Mapa 17 - Rede de Educação Municipal em comparação à Infraestrutura Urbana (Ponto de Ônibus) 97	
Mapa 18 - Rede de Educação Municipal em comparação à Infraestrutura Urbana (Bueiro)	97
Mapa 19 - Cobertura da Atenção Primária em Saúde e Estabelecimentos de Média e Alta Complexidade no Município de Cabo Frio	102
Mapa 20 - Área de Abrangência do CRAS, por território de referência	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da posição de Cabo Frio na Rede Urbana, segundo a REGIC	25
Gráfico 2 - Evolução da População do Município de Cabo Frio	42
Gráfico 3 - Gráfico de Dispersão da Análise Exploratória	50
Gráfico 4 - <i>Royalties</i> recebidos anualmente pelos municípios confrontantes à bacia de campos (2010-2023)	78
Gráfico 5 - Série Histórica dos Repasses Líquidos ao Município (2000-2024)	82
Gráfico 6 - Evolução das Receitas Líquidas por Fonte (2010-2023)	83
Gráfico 7 - Principais projetos/atividades financiados com receitas provenientes da exploração de petróleo e gás (2010-2023)	85
Gráfico 8 - Percentual da Alocação da Arrecadação pela exploração petrolífera municipal por Repartição (2010-2023)	86
Gráfico 9 - Histórico de Alocação da Arrecadação pela Exploração Petrolífera Municipal por Distrito (2010-2023)	89
Gráfico 10 - Investimento da arrecadação por distrito, exceto não identificado (2010-2023)	90
Gráfico 11 - Recurso alocado por Repartição, segundo distrito	91
Gráfico 12 - Distribuição dos Investimentos em Educação por Subfonte de Recursos do Pré-sal e outros	93
Gráfico 13 - Distribuição dos investimentos em Educação por Subfonte de Recursos do Pré-sal (2019-2023)	94
Gráfico 14 - Distribuição dos Investimentos em Saúde por Subfonte de recursos - Pré-sal e Outros 99	
Gráfico 15 - Distribuição dos investimentos em Saúde por Subfonte de Recursos do Pré-sal (2020-2023)	100
Gráfico 16 - Projetos/Atividades mais investidos com receitas provenientes da exploração de Petróleo e Gás (2015-2020)	109
Gráfico 17 - Repartições Públicas que receberam mais investimentos de receitas provenientes da exploração de Petróleo e Gás (2015-2020)	109

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cartograma (correlação entre duas variáveis), variável correspondente: Básico_RendaMédia_V007	51
Figura 2 - Foto da Av Ézio Cardoso da Fonseca, 2024	58
Figura 3 - Foto da Ponte Feliciano Sodré e ao fundo a ponte Deputado Márcio Correa	59
Figura 4 - Linhas Ortogonais e Paralelas.	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação das variáveis utilizadas para a análise da desigualdade socioespacial	38
Tabela 2 - Favelas e Comunidades urbanas (FCU) em Cabo Frio, por distrito, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022.....	47
Tabela 3 - Aglomerados Subnormais, por distrito, segundo Instituto brasileiro de geografia e Estatística (IBGE), 2010	48
Tabela 4 - Critérios de definição e distribuição dos <i>royalties</i> por região de produção	73
Tabela 5 - Critérios de rateio dos <i>royalties</i> por percentual e tipo de município	74
Tabela 6 - Classificação das Receitas de Compensação Financeira (Petróleo e Mineração) Arrecadadas pelo Município	77
Tabela 7 - Rótulos ocultos referente ao gráfico anterior	86
Tabela 8 - Fontes de recursos vinculadas aos <i>royalties</i> do petróleo e gás natural, incluindo pré-sal, aplicadas nas áreas de Educação e Saúde	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

APS – Atenção Primária em Saúde

CAPS – Centros de Atenção Psicossocial

CF – Cabo Frio

FCU – Favelas e comunidades Urbanas

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MAC – Média e Alta Complexidade

P&G – Petróleo e Gás

PAM – Posto de Assistência Médica

PCMRP – Programa Macrorregional de Caracterização de Rendas Petrolíferas

PPA – Plano Plurianual

RAS – Rede de Atenção à Saúde

REGIC – Regiões de Influência das Cidades

RGI – Região Geográfica Imediata

RJ – Rio de Janeiro

SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SEME – Secretaria Municipal de Educação

SEMUSA – Secretaria Municipal de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UBS – Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

ENTRE TRAJETÓRIAS E INQUIETAÇÕES: A ESCOLHA DO OBJETO	12
INTRODUÇÃO	14
1 PAPEL DE CABO FRIO NA REDE URBANA DO RIO DE JANEIRO	22
1.1 A GESTÃO DO TERRITÓRIO E A CLASSIFICAÇÃO DA REDE URBANA DE CABO FRIO	24
2 DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL EM CABO FRIO.....	31
2.1 DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL	31
2.2 ESTRUTURA SOCIOECONÔMICA CABOFRIENSE	36
2.3 <i>Dinâmica Espacial Das Classes Sociais</i>	55
3 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DOS ROYALTIES	70
3.1 O PAPEL DO ESTADO NA REGULAÇÃO E GESTÃO DOS ROYALTIES.....	71
3.2 A TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA E OS LIMITES INSTITUCIONAIS: PARA ONDE VAI O DINHEIRO DO PETRÓLEO?.....	79
CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS.....	117
ANEXOS	123
ANEXO A – Memorando nº 294/2025/GAB/SECFA encaminhado pela Secretaria Municipal de Fazenda de Cabo Frio em resposta à solicitação de informações sobre receitas provenientes dos royalties do petróleo e participações especiais.	
	123

ENTRE TRAJETÓRIAS E INQUIETAÇÕES: A ESCOLHA DO OBJETO

Que todas as tentativas de reprimir o nosso direito, das pessoas negras, de olhar produziram em nós um desejo avassalador de ver, um anseio rebelde, um olharpositor. Ao olhar corajosamente, declaramos em desafio: “Eu não só vou olhar. Eu quero que meu olhar mude a realidade.” (bell hooks, em *Olhares Negros: raça e representação*)

Ao tomar como ponto de partida a compreensão de que o saber não é fixo, mas tecido na experiência vivida, construído a partir das trajetórias individuais e das interações com o coletivo e com o mundo que nos atravessa, narrar torna-se um modo de dar forma ao que fomos, ao que somos com os outros e ao que sonhamos ser. Como afirma Collins (2019), para sujeitos historicamente marginalizados, como as mulheres negras, o conhecimento não pode ser separado da experiência vivida: ele se constrói por meio da emoção, da ética e da prática. Nesse sentido, este estudo nasce de um impulso pessoal, enraizado no meu primeiro contato com a geografia e na conexão afetiva e política com o território onde minhas experiências pessoais e coletivas foram moldadas: a cidade de Cabo Frio, no interior do Rio de Janeiro.

Ao longo da minha formação, fui atravessada por espaços e reflexões que reforçavam a ideia de que a objetividade científica exigia o apagamento do lugar de fala do pesquisador. No entanto, foi no exercício de aplicar o conhecimento científico adquirido à empiria vivenciada que compreendi, na prática, que não há análise do território que seja neutra: toda leitura espacial é também uma leitura política. bell hooks (2013) nos lembra que é justamente ao reconhecer nossa posição situada, não como observadores distantes, mas como sujeitos implicados, que o conhecimento se torna transformador e ético. É nesse sentido que me coloco como parte do processo investigado, não apenas como observadora, mas como alguém implicada na realidade que analisa, pois entendi que, a partir do meu olhar, há possibilidade de transformação da realidade.

A escolha por investigar a desigualdade socioespacial em Cabo Frio, cidade com a qual mantenho laços afetivos e territoriais, não surgiu de um distanciamento neutro, mas da observação cotidiana de desigualdades enraizadas, da escuta de vivências silenciadas e da inquietação diante da naturalização do privilégio e da exclusão. Inspirada nas reflexões de Santos (2002), compreendo o lugar como espaço da convivência, da sobreposição de lógicas diversas, um território de resistência, de afetos, de disputas e de possibilidades. Assim, ao olhar para minha cidade, não o faço apenas com os olhos da geografia crítica, mas com o compromisso ético de uma memória viva que recusa o esquecimento.

Com base nessas inquietações, experiências e compromissos, delineia-se o caminho metodológico e analítico que estrutura esta pesquisa. A proposta de dissertação está organizada em três capítulos principais, que dialogam entre si a partir do fio condutor que articula a relação entre o papel de Cabo Frio na rede urbana do estado do Rio de Janeiro e os processos de desigualdade socioespacial que marcam seu território.

Cabo Frio é, ao mesmo tempo, campo empírico e território vivido. A investigação que proponho parte do desejo de compreender como se produz e se aprofunda a desigualdade urbana em uma cidade marcada pela abundância de recursos advindos dos *royalties* do petróleo, mas onde essa riqueza não se converte, de modo igual, em infraestrutura, justiça social ou dignidade para todos os seus habitantes. Minha escolha teórica e metodológica, assim, é também política: opto por olhar para os territórios negros, para os espaços de resistência, para as mulheres chefes de família e para os dados que evidenciam ausências historicamente invisibilizadas nas representações oficiais do espaço urbano.

Partindo dessa articulação, busca-se compreender os efeitos territoriais da redistribuição de recursos oriundos da extração de petróleo sobre a estrutura urbana de Cabo Frio, dialogando com temas centrais da área, como a produção do espaço urbano, as desigualdades territoriais e os impactos das políticas públicas sobre o ordenamento urbano-regional.

Ao se debruçar sobre uma cidade média do litoral do Sudeste brasileiro, o estudo reafirma o compromisso com a análise de realidades regionais e com a produção de conhecimento aplicável ao planejamento urbano, em consonância com as orientações da área de concentração do Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento. A proposta desta pesquisa nasce, portanto, do encontro entre minha experiência situada no território e os caminhos críticos da ciência, mobilizando a geografia urbana e a economia política para compreender processos contemporâneos de desigualdade.

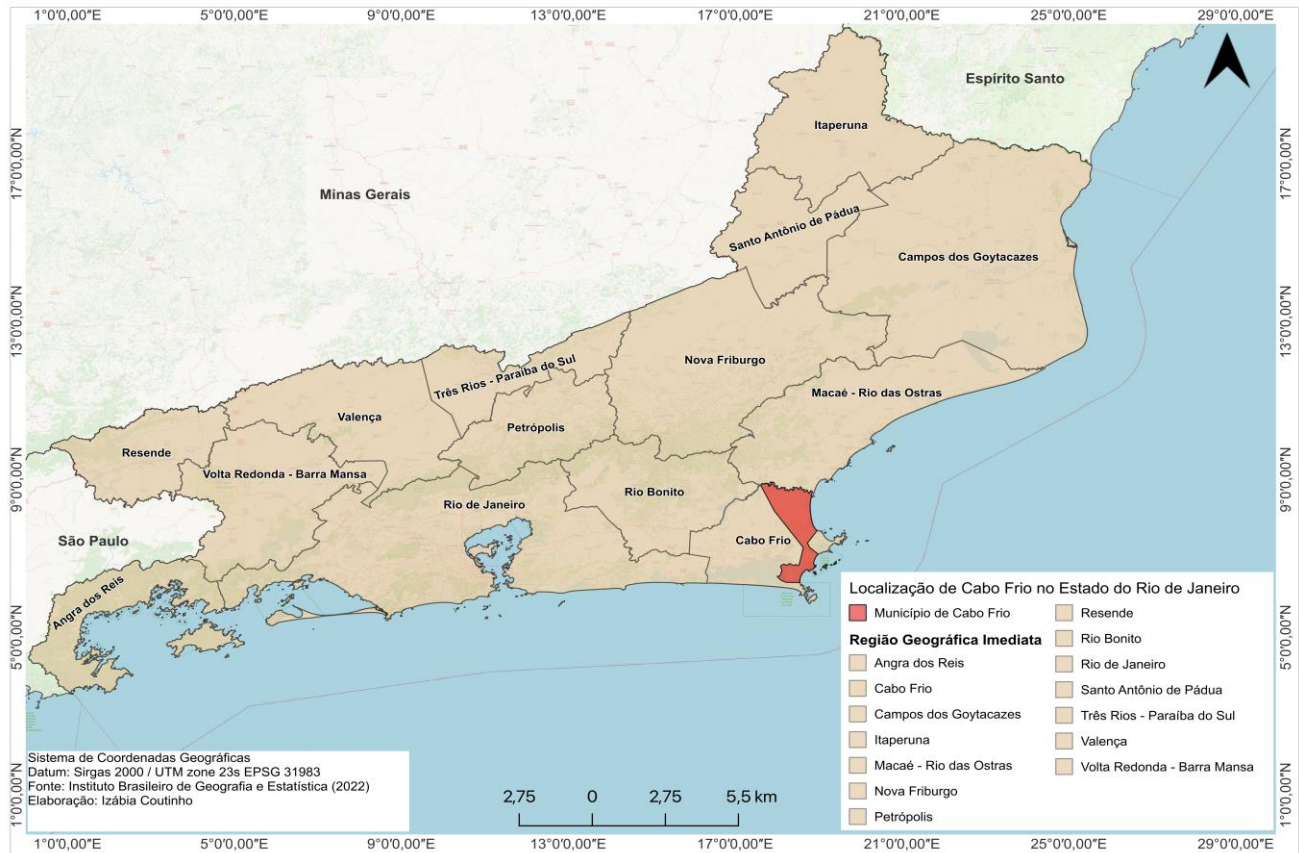
Nesse sentido, destaca-se a aderência da presente investigação à Área 30 da CAPES – Planejamento Urbano e Regional e Demografia, especialmente no campo do Planejamento Urbano. Ao analisar os efeitos territoriais da redistribuição de recursos oriundos da cadeia produtiva do petróleo sobre a estrutura urbana de Cabo Frio, o estudo dialoga com temas centrais da área, como a produção e gestão do espaço urbano, as desigualdades territoriais e os impactos das políticas públicas sobre o ordenamento urbano-regional.

INTRODUÇÃO

Compreender a organização interna de Cabo Frio exige, antes de qualquer coisa, reconhecer o lugar que a cidade ocupa dentro da rede urbana regional. De acordo com a classificação da Regiões de Influência das Cidades – REGIC (2018), o município desempenha um papel importante na Região dos Lagos, funcionando como um polo de articulação regional e atraindo fluxos populacionais, econômicos e institucionais. Essa posição hierárquica está diretamente relacionada à presença de atividades econômicas estratégicas, como o turismo e os *royalties* do petróleo, que fortalecem sua influência sobre os municípios do entorno e consolidam sua centralidade relativa. No entanto, os efeitos dessa posição privilegiada não se distribuem de maneira uniforme. Pelo contrário, o crescimento econômico e a valorização territorial coexistem com desigualdades internas persistentes, perceptíveis tanto nas formas de ocupação do solo quanto nas condições de acesso a infraestrutura, serviços públicos e oportunidades de trabalho. Essa contradição aponta para a existência de múltiplas dinâmicas socioespaciais dentro do município, em que áreas de forte valorização convivem lado a lado com áreas vulneráveis e historicamente marginalizados.

Nesse sentido, Cabo Frio localiza-se na Mesorregião das Baixadas Litorâneas do estado do Rio de Janeiro, integrando a Região dos Lagos, da qual é um dos principais centros urbanos. Sua posição geográfica, associada à relevância econômica e turística, reforça a centralidade que exerce na rede urbana regional e o papel estratégico que desempenha na dinâmica territorial fluminense. Cabe destacar que o município compõe uma Região Geográfica Imediata, recorte territorial definido pelo IBGE (2017) a partir da rede urbana e dos fluxos cotidianos da população, configuração espacial representada no Mapa 1, que evidencia sua área de influência direta. Essas regiões agrupam municípios em torno de um centro urbano capaz de atender às necessidades mais imediatas, como saúde, educação, comércio e serviços administrativos. Ao integrar essa categoria, Cabo Frio afirma-se como referência funcional para os municípios vizinhos e como polo de concentração de atividades que extrapolam seus limites administrativos, reforçando sua relevância na organização espacial da Região dos Lagos. Na pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC) de 2018, essa centralidade é reconhecida pela classificação de Cabo Frio como Capital Regional C, posição que confirma seu papel articulador dentro da rede urbana fluminense.

Mapa 1 - Localização de Cabo Frio no Estado do Rio de Janeiro, segundo Regiões Geográficas Imediatas (2022)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Essa posição estratégica, expressa tanto na classificação da REGIC quanto na delimitação das Regiões Geográficas Imediatas, confirma o papel de Cabo Frio como polo regional e referência funcional para os municípios vizinhos. Contudo, essa centralidade não se traduz de forma homogênea em benefícios para a população local. Ao contrário, os fluxos econômicos e institucionais que reforçam sua importância na rede urbana também contribuem para acentuar diferenciações no interior do município. Assim, a complexidade da desigualdade socioespacial em cidades brasileiras, como Cabo Frio, só pode ser plenamente compreendida ao se considerar duas dimensões fundamentais dos processos urbanos. Primeiramente, é essencial reconhecer a situação que a cidade ocupa dentro de uma rede urbana, funcionando como elo crucial na Região dos Lagos; em seguida, analisar como essa configuração molda sua organização interna e aprofunda dinâmicas urbanas desiguais.

A pesquisa parte da análise da inserção de Cabo Frio na rede urbana do Rio de Janeiro, buscando compreender como essa situação influencia a distribuição de recursos e a configuração territorial decorrente da arrecadação de *royalties* do petróleo. Essa

redistribuição, ao organizar a posição da cidade na hierarquia urbana, atribui-lhe singularidades que reforçam sua centralidade regional. A noção de rede, em sua multiplicidade de escalas, é fundamental para interpretar tanto a organização espacial quanto a divisão territorial do trabalho. Como observa Santos (2020), as redes constituem elementos estruturantes dessa dinâmica, sendo inseparáveis da questão do poder, pois a divisão territorial do trabalho confere a determinados atores papéis privilegiados na organização do espaço. Nesse sentido, a centralidade adquirida por Cabo Frio a partir dos recursos do petróleo intensifica sua capacidade de influência sobre municípios vizinhos, ampliando sua inserção na rede urbana fluminense.

Parte-se da hipótese de que, em Cabo Frio, a redistribuição desigual dos recursos advindos dos *royalties* do petróleo aprofunda os processos de desigualdade socioespacial, reforçando assimetrias históricas e invisibilizando territórios racializados, em especial aqueles ocupados por populações negras, periféricas e lideradas por mulheres. A desigualdade socioespacial que se observa no município não pode ser compreendida apenas como produto de diferenças econômicas, mas como fenômeno profundamente atravessado por dinâmicas de raça, gênero e classe, que refletem tanto heranças históricas quanto lógicas contemporâneas de apropriação seletiva do território.

A justificativa desta pesquisa reside na necessidade de compreender como as dinâmicas econômicas, em especial aquelas associadas à exploração de recursos naturais, produzem impactos assimétricos nas cidades brasileiras. O município de Cabo Frio, situado em posição estratégica na rede urbana regional, expressa de maneira evidente os contrastes socioespaciais que marcam a urbanização no país, revelando desigualdades territoriais persistentes. Investigar essa realidade torna-se particularmente relevante porque permite evidenciar os efeitos concretos da política de distribuição dos *royalties* do petróleo sobre o ordenamento urbano, ao mesmo tempo em que possibilita o reconhecimento de territórios historicamente silenciados nos discursos oficiais. A análise proposta busca, portanto, contribuir não apenas para o avanço da produção de conhecimento geográfico crítico, mas também para subsidiar a formulação de políticas públicas mais justas e sensíveis às particularidades locais.

O objetivo geral da pesquisa é analisar como a distribuição dos *royalties* do petróleo influencia os processos de desigualdade socioespacial em Cabo Frio, destacando de que maneira esses recursos reforçam a lógica do uso corporativo do território. Pretende-se compreender se, em vez de promoverem a redução de desigualdades históricas, tais recursos contribuem para aprofundar a seletividade urbana e os padrões de exclusão,

especialmente em territórios ocupados por populações negras, periféricas e chefiadas por mulheres. Para alcançar esse objetivo central, a investigação se estrutura em três eixos: (i) examinar o papel de Cabo Frio na rede urbana; (ii) realizar um diagnóstico territorial que articule raça, gênero e renda a partir de uma perspectiva interseccional; e (iii) mapear os fluxos de arrecadação dos *royalties*, analisando os desafios relacionados à transparência na gestão orçamentária.

Este estudo adota uma abordagem metodológica que decorre da necessidade de apreender diferentes dimensões de um objeto complexo e multifacetado: a distribuição dos *royalties* do petróleo em Cabo Frio e seus efeitos sobre a organização socioespacial do município. Para tanto, adota-se uma abordagem predominantemente quantitativa, estruturada por meio da triangulação de fontes e procedimentos metodológicos. A pesquisa combina estratégias estatísticas e interpretativas, articulando a sistematização, a comparação e a espacialização de dados empíricos à análise das dimensões políticas, sociais e simbólicas que atravessam o fenômeno investigado.

Conforme destacam Marconi e Lakatos (2003, p. 75), a pesquisa científica constitui um “conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar conhecimentos válidos e verdadeiros”. Em termos operacionais, o método corresponde ao “caminho racional, lógico e epistemologicamente fundamentado que orienta a prática científica na busca do conhecimento” (Severino, 2003, p. 63). É nessa perspectiva que se ancora a construção teórico-metodológica desta pesquisa, iniciada pelo levantamento bibliográfico que fundamenta os principais conceitos mobilizados ao longo da análise.

A pesquisa bibliográfica buscou consolidar os referenciais teóricos que sustentam a análise. Foram privilegiados os seguintes conceitos de interseccionalidades (Crenshaw, 2002; Gonzalez, 1982; Akotirene, 2019); desigualdade socioespacial (Corrêa, 2011; Sposito et al., 2023); espaço urbano (Corrêa, 1982; Villaça, 2001); rede urbana (Egler, 2015; Corrêa, 2011; Motta, 2024; Teixeira; Catelan, 2019); e *royalties* do petróleo (Leal; Serra, 2002; Piquet, 2013; Marafon, 2010). Este levantamento possibilitou a sistematização das principais referências teóricas e a articulação conceitual necessária para a construção da base conceitual que sustenta o desenvolvimento da pesquisa.

Ainda que a literatura recente ressalte a relevância da categoria de fragmentação socioespacial (Sposito, 2013; Navez-Bouchanine, 2002; Prévôt-Schapira, 1999), neste estudo privilegia-se o conceito de desigualdade socioespacial, mais alinhado à abordagem quantitativa e documental adotada. Essa opção decorre do fato de que a pesquisa se

concentra em bases censitárias, cartográficas e orçamentárias, o que possibilita evidenciar empiricamente as assimetrias de renda, raça e gênero que estruturam a organização urbana de Cabo Frio.

A pesquisa documental fundamentou-se em documentos oficiais relacionados à dinâmica urbana de Cabo Frio, com destaque para os estudos do IBGE, notadamente as edições de Regiões de Influência das Cidades (2007 e 2018), dados do Censo Demográfico de 2010 e 2022, além de relatórios e instrumentos de planejamento da gestão pública municipal.

O levantamento e a sistematização de dados secundários¹ e documentação institucional foram realizados em bases públicas e institucionais, abrangendo: (i) registros orçamentários e administrativos, como empenhos detalhados obtidos junto à Prefeitura Municipal de Cabo Frio, inclusive por meio de solicitações via Lei de Acesso à Informação (LAI); (ii) dados censitários, como informações do Censo Demográfico (IBGE, 2010 e 2022) e do Cadastro Único (2022); (iii) fontes institucionais, como legislação, relatórios da ANP, estudos da REGIC e documentos municipais; e (iv) fontes setoriais, relativas à saúde e à educação no município.

O tratamento das informações constituiu uma etapa fundamental da pesquisa, envolvendo a organização, padronização e análise crítica das bases. Os dados orçamentários, originalmente disponíveis em formatos heterogêneos, foram processados por meio de *scripts* computacionais desenvolvidos em *Python*, que possibilitaram: (i) a conversão de arquivos PDF para formatos manipuláveis (CSV); (ii) a limpeza de inconsistências como cabeçalhos, rodapés e quebras de linha; (iii) a padronização de datas, códigos e valores; e (iv) a classificação funcional e programática das despesas.

Com base nesse procedimento, foi possível identificar e filtrar os recursos vinculados ao pré-sal, distinguindo-os de fontes genéricas, bem como realizar a territorialização dos investimentos, sempre que o histórico do empenho permitiu identificar a localidade ou distrito beneficiado. As informações foram posteriormente agregadas por função de governo, ano, distrito e origem dos recursos, de modo a permitir análises comparativas ao longo do tempo.

Além da análise orçamentária, o trabalho incorporou procedimentos cartográficos e estatísticos. Os mapas temáticos foram elaborados no software QGIS 3.40, utilizando-se

¹ A distinção entre dados primários e secundários depende do agente responsável pela seleção e da finalidade para a qual a informação foi produzida. Para Kusek e Rist (2004) e Imas e Rist (2009), registros administrativos e estatísticas oficiais, quando reutilizados para fins analíticos, constituem fontes secundárias para o pesquisador.

variáveis censitárias e socioeconômicas como: renda, raça e gênero. Foram aplicados métodos de representação proporcional e classificações temáticas, buscando evidenciar padrões de desigualdade e segregação. Complementarmente, foram realizados testes de correlação bivariadas, bem como análise exploratória de dados espaciais (ESDA), a fim de identificar relações significativas entre renda, raça e gênero.

Apesar dos esforços de padronização e validação, a pesquisa enfrentou limitações metodológicas. Entre elas destacam-se: (i) a ausência de registros orçamentários desagregados por distrito para todas as despesas, dificultando a análise territorial precisa de parte dos investimentos; (ii) a qualidade variável das bases obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI), frequentemente marcadas por inconsistências de formatação; e (iii) a dificuldade de identificar com exatidão as despesas exclusivamente financiadas com recursos do pré-sal, devido à existência de fontes genéricas que agregam modalidades distintas de compensação financeira.

O conjunto de procedimentos metodológicos adotados, integrando a análise orçamentária, espacial e documental, possibilitou a construção de uma leitura articulada sobre as dinâmicas territoriais de Cabo Frio, conectando a escala regional, marcada pela posição da cidade na rede urbana, à escala local, onde se evidenciam desigualdades e usos seletivos do território. Essa abordagem garante a coerência entre os objetivos propostos e as análises desenvolvidas, ao mesmo tempo em que explicita as escolhas e limitações inerentes à pesquisa. Dessa forma, a metodologia não apenas orienta o percurso analítico, mas também se apresenta como referência replicável para estudos que busquem compreender os efeitos das rendas petrolíferas em contextos urbanos atravessados pela desigualdade socioespacial.

O presente trabalho, além da introdução, organiza-se em três capítulos e nas considerações finais. Cada parte articula conteúdos, análises e perspectivas que se conectam ao todo da dissertação, buscando correlacionar teoria e empiria.

No primeiro capítulo, discutem-se as relações de Cabo Frio com outras cidades da região, evidenciando sua posição na rede urbana e mostrando como esse sistema dinâmico de trocas e influências molda simultaneamente a configuração interna do município e as dinâmicas urbano-regionais que o conectam às localidades vizinhas.

Após a análise da escala regional, o segundo capítulo se dedica à escala intraurbana, com foco na identificação das desigualdades socioespaciais entre os dois distritos — Sede (Distrito I) e Tamoios (Distrito II). A partir da cartografia temática e da análise espacial, busca-se evidenciar as assimetrias na distribuição da população, renda,

raça/cor e gênero, relacionando-as ao processo histórico de formação da cidade. A primeira seção apresenta a estrutura socioeconômica local, destacando como variáveis econômicas, sociais e demográficas se articulam na produção das desigualdades. Na sequência, a análise da dinâmica espacial das classes sociais explora a ocupação e a transformação do espaço por diferentes grupos, com atenção às estratégias de autoss segregação e à valorização fundiária. O capítulo aprofunda, ainda, a leitura da estrutura socioeconômica de Cabo Frio, mostrando como essas dinâmicas impactam o cotidiano da população e produzem padrões espaciais que revelam disputas pelo uso e pelo controle do território.

O terceiro capítulo analisa os dados referentes aos *royalties* do petróleo recebidos por Cabo Frio, contextualizando sua arrecadação a partir da evolução regulatória da indústria petrolífera no Brasil. Discutem-se a Lei nº 9.478/1997, que criou a ANP e estabeleceu os *royalties* como compensação financeira, e a Lei nº 7.525/1986, que definiu critérios técnicos e legais de regionalização dos repasses. Explica-se a composição do rateio entre União, estados e municípios, destacando os fatores que influenciam o coeficiente individual de participação. Situa-se Cabo Frio no contexto da Bacia de Campos, evidenciando seu histórico de arrecadação até 2015 e, em seguida, discute-se a aplicação dos recursos. A análise busca identificar se os investimentos realizados com *royalties* contribuíram para reduzir as desigualdades entre os dois distritos ou se, ao contrário, reforçaram as assimetrias previamente existentes.

Com isso, pretende-se produzir uma leitura crítica da cidade a partir dos indicadores oficiais, integrando dimensões materiais, simbólicas e políticas na interpretação das desigualdades espaciais. Ao mobilizar a interseccionalidade como instrumento teórico-metodológico, a pesquisa evidencia como os marcadores sociais da diferença: raça, gênero e classe, se entrelaçam na produção das desigualdades territoriais, contribuindo tanto para o debate teórico sobre seletividade urbana quanto para a formulação de reflexões críticas sobre o planejamento urbano em Cabo Frio.

Por fim, na conclusão, destaca-se como os achados da pesquisa apontam caminhos frutíferos para investigações futuras que busquem compreender a desigualdade urbana a partir da análise da morfologia urbana. Mesmo sem adotar a fragmentação socioespacial como categoria metodológica central, o trabalho demonstra que a leitura das desigualdades, articulada à mudança de escala analítica, permite apreender como a cidade se organiza morfologicamente e funcionalmente. Nesse sentido, as desigualdades socioespaciais revelam-se como chave interpretativa capaz de evidenciar os modos pelos

quais investimentos, infraestruturas e políticas públicas moldam a forma urbana de maneira seletiva, produzindo padrões diferenciados de acesso, uso e vivência do espaço.

1 PAPEL DE CABO FRIO NA REDE URBANA DO RIO DE JANEIRO

O pleno entendimento da desigualdade socioespacial só é possível na medida em que se levam em conta duas dimensões dos processos urbanos. A primeira refere-se à posição da cidade dentro de uma hierarquia urbana. Trata-se da função que ela desempenha dentro da rede articulada de interações entre cidades, a qual dá organização interna aos processos urbanos (Corrêa, 2011). Essa inserção intraurbana não é externa ao município: ela condiciona e orienta sua organização interna.

A segunda dimensão diz respeito à forma como essa posição na rede urbana se expressa no interior da cidade. Cidades mais bem situadas na hierarquia urbana tendem a concentrar investimentos, serviços especializados e infraestrutura, reforçando áreas valorizadas enquanto aprofundam assimetrias que incidem de maneira mais intensa sobre territórios socialmente vulnerabilizados. Assim, as desigualdades urbanas não podem ser compreendidas como fenômenos estritamente locais, pois são produzidas também pelas conexões interurbanas que distribuem de forma seletiva os benefícios da centralidade.

É nesse entrelaçamento entre as escalas regional e intraurbana que se inscreve a organização do espaço urbano de Cabo Frio, cuja posição de destaque na rede fluminense ao mesmo tempo amplia sua capacidade de articulação regional e evidencia desigualdades internas que estruturam sua dinâmica socioespacial.

O espaço urbano e as interações espaciais (Corrêa, 2011) que perpassam a formação e organização da cidade de Cabo Frio, no Rio de Janeiro, são o foco desse capítulo uma vez que tais interações fazem com que a cidade se torne um nó do processo de uso dos recursos e do território como recurso, conforme discutem George (1971) e Santos (1988). As possibilidades de exploração da cidade são influenciadas pelas infraestruturas instaladas na rede (comunicação, circulação etc.), que tornam a cidade fluida e capaz de interagir com outras de mesmo porte, respondendo aos desígnios externos.

Para além da posição, a extensão do fenômeno urbano também nos interessa, uma vez que o entendimento da hierarquia urbana, das relações entre os centros urbanos e suas áreas de influência é fundamental para a organização e o planejamento do território. Facilitar a fluidez e a circulação torna-se ainda mais importante porque é por meio da rede que se constituem as infraestruturas de desenvolvimento e as sociais, como saúde e educação. Logo, faz-se necessário compreender os nexos que ligam e organizam essas interações na rede, como base para pensar políticas públicas e estratégias de planejamento

territorial.

O funcionamento da rede urbana deriva-se da hierarquização dos serviços e das integrações promovidas por eles. Os serviços mais complexos são disponibilizados nas principais centralidades urbanas e devem ser acessíveis a todos os municípios e povoados sob sua influência. Em regiões com rede urbana mais densa e complexa, a população tende a ter maior facilidade de acesso. No entanto, em áreas onde a rede urbana é menos densa, as distâncias entre os centros são maiores ou há mais obstáculos nos trajetos e meios de transporte, dificultando o acesso da população a esses serviços.

A análise da rede urbana brasileira, tal como desenvolvida pelo IBGE ao longo das últimas décadas por meio das pesquisas da REGIC, oferece uma base empírica e conceitual sólida para compreender os fluxos territoriais e as hierarquias entre centros urbanos. A REGIC de 2018, em especial, representa um avanço metodológico ao integrar elementos como áreas de influência, articulações interurbanas e mobilidade populacional, permitindo observar com maior clareza os padrões de centralidade e dependência entre os municípios (Motta, 2024). Sua construção baseia-se em um levantamento empírico detalhado, realizado junto a empresas, instituições e serviços, combinando entrevistas e dados secundários. O processo de classificação hierárquica passou a considerar não apenas a estrutura formal dos centros, mas também aspectos como o volume e a complexidade dos serviços ofertados, a conectividade com outros centros e a dinâmica funcional dos territórios (Teixeira; Catelan, 2019). Além disso, conforme destaca Motta (2024), a compatibilização entre as edições da REGIC (1966–2018) permite análises diacrônicas sobre a evolução do papel das cidades, respeitando o princípio da estabilidade estrutural e incorporando critérios como área de influência e crescimento populacional.

Do ponto de vista teórico, os estudos da REGIC dialogam com a tradição clássica da Teoria das Localidades Centrais de Christaller (1966), que busca identificar regularidades na distribuição espacial das cidades com base na oferta de bens e serviços e na lógica do mercado varejista. No entanto, essa abordagem, de base hipotético-dedutiva e caráter estático, vem sendo tensionada por interpretações mais críticas. No Brasil, autores como Corrêa (1982) e Santos (2018) argumentam que a rede urbana deve ser lida a partir das estruturas do capitalismo e da desigualdade socioespacial, marcadas por fluxos assimétricos de mais-valia e pela existência de dois circuitos econômicos, um superior, formal e articulado, e outro inferior, precário e imobilizado (Motta, 2024). Essa concepção permite compreender a rede como estrutura e processo, cuja estabilidade relativa se explica por mecanismos de retroalimentação positiva que tendem a manter as centralidades

históricas mesmo diante das mudanças sistêmicas.

Como aponta a análise de Teixeira e Catelan (2019), a organização dos fluxos entre os centros urbanos brasileiros não segue, necessariamente, um padrão hierárquico rígido. As interações interescares e os processos de heterarquia urbana contribuem para a reconfiguração das funções das cidades, sobretudo em centros regionais e cidades médias dotadas de infraestrutura estratégica. Em Cabo Frio, esse referencial permite observar como a apropriação seletiva do território e a concentração desigual de investimentos contribuem para reforçar processos de diferenciação espacial e fragmentação urbana. A valorização territorial, portanto, opera também como vetor de exclusão, reorganizando o espaço urbano segundo lógicas de seletividade e restrição de acesso.

Tem-se como objetivo fazer um panorama e identificar a evolução do papel de Cabo Frio na rede urbana do Rio de Janeiro, analisando os diferentes estudos das pesquisas REGIC, que demonstram a evolução histórica das cidades na rede, ou seja, a posição que cada cidade assume ao longo do tempo e no processo de conformação territorial. A partir disso, fazemos uma aproximação inicial da evolução de Cabo Frio na rede, apontando suas funcionalidades e posicionamentos na hierarquia da rede urbana do Rio de Janeiro.

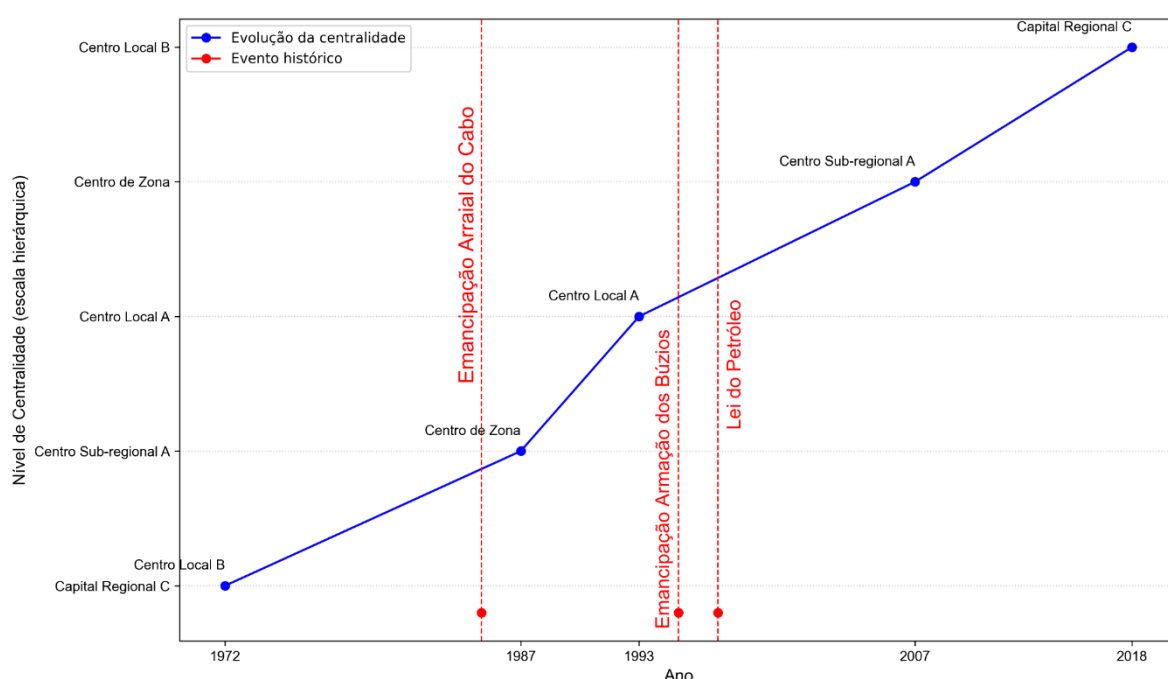
1.1 A GESTÃO DO TERRITÓRIO E A CLASSIFICAÇÃO DA REDE URBANA DE CABO FRIO

Acompanhando as diferentes edições da REGIC ao longo do tempo, é possível observar como a posição de Cabo Frio na rede urbana brasileira se modificou de maneira gradual, acompanhando reconfigurações regionais no sistema em que está inserida. Em 1972, o município foi classificado como Centro Local B, a menor categoria da situação funcional naquele momento, tendo São Pedro da Aldeia como município subordinado. Em 1987, registra-se a primeira ascensão, quando Cabo Frio passa à condição de Centro de Zona, ampliando sua influência ao incorporar também Araruama como subordinado. Já na edição de 1993, aparece reclassificado como Centro Local A, nível considerado médio para fraco, mas que ainda assim reforça sua centralidade ao manter São Pedro da Aldeia e incorporar Arraial do Cabo, recém-emancipado em 1985. A presença de Arraial como município subordinado nesse período revela como os efeitos de sua emancipação política rapidamente se refletiram no arranjo regional estabelecido pelo IBGE.

Nos levantamentos mais recentes, observa-se um salto significativo na classificação de Cabo Frio: em 2007, o município passa a ser considerado Centro Sub-regional A e, em 2018, alcança o status de Capital Regional C. Essa mudança insere-se em um contexto de

reconfiguração da rede urbana brasileira e está diretamente relacionada a fatores estruturais, em especial à Lei do Petróleo de 1997, que ampliou de forma expressiva a capacidade financeira do município por meio da arrecadação de *royalties*. Tal incremento possibilitou a expansão de serviços urbanos e de infraestruturas, produzindo uma reconfiguração seletiva do território que contribuiu para reposicionar Cabo Frio dentro da lógica da centralidade regional, conforme atesta a REGIC 2018 (IBGE, 2020). O processo metodológico da REGIC, ao considerar fluxos interurbanos de serviços como saúde, educação, transporte e atividades administrativas, evidencia que a ascensão de Cabo Frio não se deve apenas a variáveis demográficas ou à extensão territorial, mas a eventos políticos e econômicos específicos que redefiniram sua inserção na rede.

Gráfico 1 – Evolução da posição de Cabo Frio na Rede Urbana, segundo a REGIC (1972 a 2018)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Para analisar as transformações da rede urbana cabofriense é necessário retomar alguns pontos fundamentais, especialmente ligados à consolidação da estrutura econômica municipal.

A indústria da pesca e do sal constituem elementos históricos que moldaram a centralidade de Cabo Frio, tanto pelo papel na atração de mão de obra quanto pela articulação com mercados regionais. A partir das décadas de 1970 e 1980, o turismo assumiu protagonismo, associado à valorização do litoral, à especulação imobiliária e ao fortalecimento dos fluxos de segunda residência. Já na virada dos anos 1990, os *royalties* do petróleo transformaram a receita municipal, sustentando investimentos e reposicionando

Cabo Frio na hierarquia urbana definida pela REGIC.

O turismo consolidou-se como vetor econômico estruturante, sobretudo a partir das décadas de 1970 e 1980. A valorização do litoral como destino de veraneio, a internacionalização de Armação dos Búzios – que à época ainda integrava o território de Cabo Frio – e a expansão da malha rodoviária impulsionaram a especulação imobiliária, diversificaram os serviços e estimularam o crescimento populacional, transformando Cabo Frio em polo de referência regional. Esse processo, contudo, foi seletivo: enquanto favorecia investimentos no setor hoteleiro e comercial, também produzia segregação socioespacial, afastando populações populares para áreas periféricas.

O marco regulatório, entretanto, ocorre na virada da década de 1990, com a entrada em vigor da Lei do Petróleo (1997), que garantiu aos municípios confrontantes da Bacia de Campos a compensação financeira por meio dos *royalties*. Esse recurso extraordinário ampliou de forma inédita a capacidade fiscal de Cabo Frio, sustentando investimentos urbanos, fortalecendo serviços públicos e consolidando sua ascensão como Centro Sub-regional A (2007) e, posteriormente, Capital Regional C (2018). A aprovação da Lei do Pré-sal (2013) reforçou esse patamar, inserindo o município em cadeias globais de energia.

Por fim, as atividades de comércio exterior² evidenciam uma inserção que vai além da escala regional. As exportações de Cabo Frio concentram-se nos Estados Unidos e no Reino Unido, com destaque para o setor aeronáutico (peças, motores e instrumentos) e para derivados de petróleo, além do pescado direcionado a países da América do Sul. As importações, dominadas por equipamentos industriais de alto desempenho, reforçam o papel estratégico do município como hub logístico vinculado ao aeroporto internacional e às operações offshore da Bacia de Campos.

Dessa forma, a trajetória de Cabo Frio na rede urbana brasileira, expressa nos sucessivos avanços na posição da cidade na REGIC (1972–2018), reflete a superação de um passado de isolamento logístico e a incorporação de diferentes vetores econômicos — pesca, turismo, petróleo e comércio exterior — que, em distintos momentos, sustentaram sua centralidade. Esse processo, no entanto, deve ser compreendido como contraditório: os fatores que ampliaram sua influência regional também produziram desigualdades internas, revelando que a ascensão de Cabo Frio na hierarquia urbana é fruto de uma centralidade seletiva e disputada.

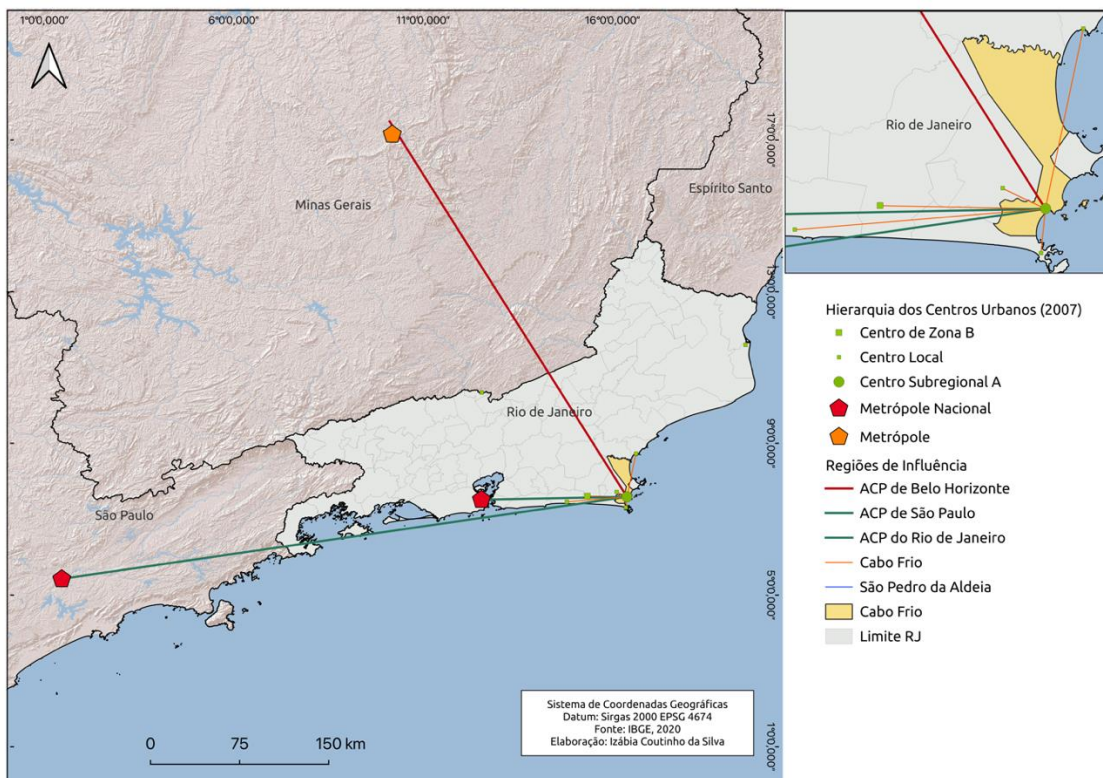
Um fator determinante para sustentar os saltos de centralidade na REGIC foi a

² Dados retirados do ComexStat – Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior, disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/>. Acesso em: 5 de setembro de 2025

capacidade do município de oferecer serviços essenciais. Cabo Frio dispõe de 54 unidades vinculadas ao SUS e uma rede de ensino que vai desde a educação infantil ao nível superior, com taxa de escolarização de 96,9%. Esses atributos de infraestrutura educacional e de saúde reforçam sua função de polo, justificando sua ascensão hierárquica na rede urbana. A oferta de serviços de saúde e educação é, inclusive, um dos principais critérios utilizados pelo IBGE para determinar a centralidade funcional dos centros urbanos. Cidades que concentram hospitais, clínicas especializadas, instituições de ensino superior e técnicos tendem a atrair fluxos intermunicipais, reforçando seu papel como polos regionais. Esses fluxos, levantados por meio de entrevistas com instituições locais e dados secundários, são reduzidos para a delimitação das áreas de influência urbana e para a classificação hierárquica dos centros (IBGE, 2020; Motta, 2024).

No entanto, quando a análise se desloca para a escala intraurbana, emerge um quadro distinto: a distribuição desigual dos equipamentos revela que a centralidade regional convive com lógicas de exclusão interna, nas quais populações periféricas enfrentam maiores dificuldades de acesso e qualidade. Essa contradição mostra como a condição de polo regional não elimina, mas ao contrário, pode até reproduzir, desigualdades socioespaciais dentro do próprio município.

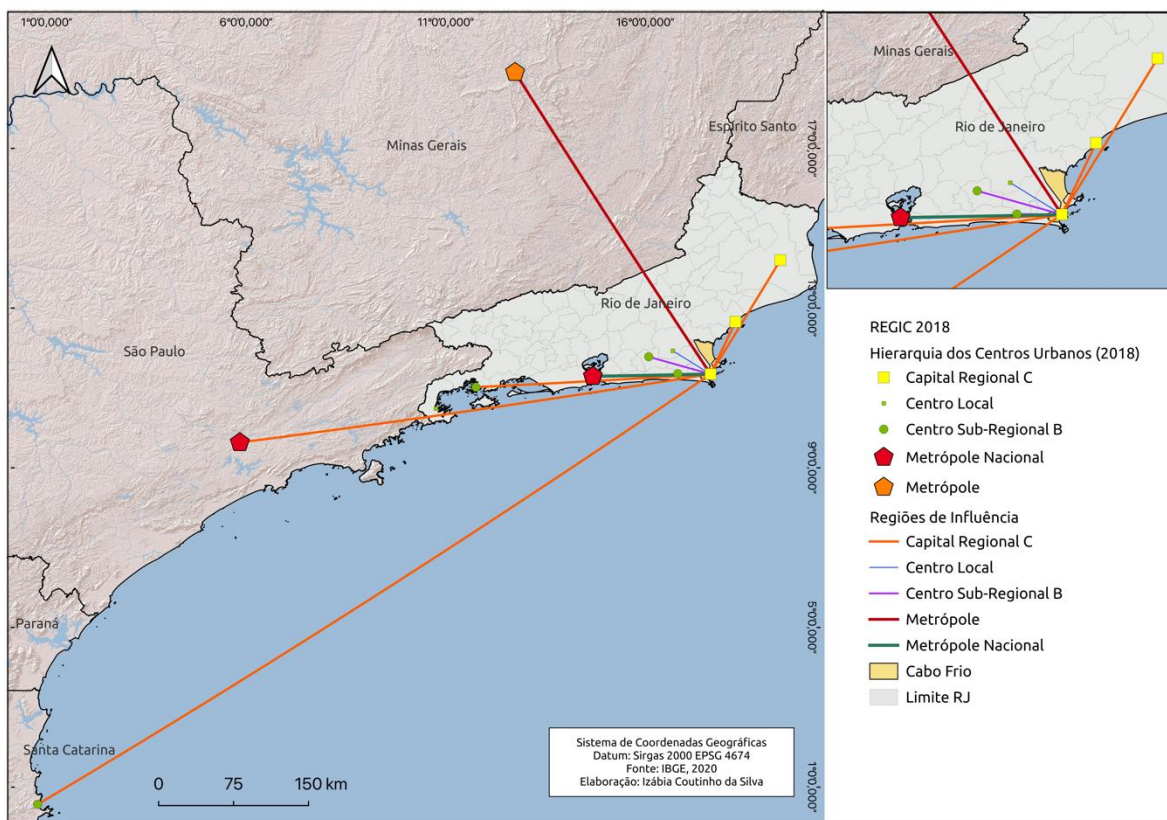
Mapa 2 - Rede Urbana do Arranjo Populacional de Cabo Frio, 2007



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

O Mapa 2 ilustra a configuração da rede urbana de Cabo Frio em 2007, quando o município é classificado como Centro Sub-regional A, segundo a REGIC. Trata-se de um salto expressivo em relação às classificações anteriores (1972–1993), consolidando Cabo Frio como polo de referência na Região dos Lagos. O arranjo era composto por 85 cidades, com medianas de 95 mil habitantes e 112 relacionamentos, mas Cabo Frio já superava essa média, com 186 mil habitantes em 2000. Além do crescimento demográfico, sua centralidade se expressava na relação de subordinação direta de Armação dos Búzios, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia, municípios que dependiam de Cabo Frio para serviços de saúde, educação, comércio e atividades administrativas. Ao mesmo tempo, o município permanecia subordinado à Metrópole Nacional do Rio de Janeiro, o que evidencia sua condição de centralidade intermediária, forte no plano regional, mas sem autonomia plena frente à capital. Esse movimento ilustra o que Egler (2015, p. 47) aponta sobre a evolução da hierarquia urbana como expressão do estágio de desenvolvimento e da complexidade da rede, revelando como processos produtivos, turísticos e financeiros reposicionaram Cabo Frio na rede fluminense.

Mapa 3 - Rede Urbana do Arranjo Populacional de Cabo Frio, 2018



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Diante do Mapa 3, nota-se que há um aumento significativo das relações do Arranjo

Populacional de Cabo Frio. Além da mudança de nível hierárquico para Capital Regional C, observa-se também o aumento populacional, estimado em cerca de 250 mil habitantes (IBGE, 2022). O crescimento da rede urbana implica em maior complexidade das relações de gestão do território, como mostra o mapa, que evidência 13 ligações, tanto intermunicipais quanto estaduais.

Conforme a REGIC (2018), o Arranjo Populacional de Cabo Frio é composto pelos municípios de Armação de Búzios (RJ), Arraial do Cabo (RJ) e São Pedro da Aldeia (RJ), somando aproximadamente 388.710 habitantes. O município apresenta Centralidade de Gestão do Território (CGT) de 3,99, valor superior à média das Capitais Regionais C, mesmo sem possuir região intermediária em sua hierarquia. Seu índice de atração também se destaca, com um valor expressivo de 164.514,7, em patamar intermediário entre a categoria que ocupa e a imediatamente inferior, mesmo sem ser destino principal de nenhuma cidade na REGIC 2018.

Essa posição evidencia como os recursos oriundos dos *royalties* do petróleo ampliaram a capacidade de articulação de Cabo Frio com os demais municípios da região, conferindo-lhe uma centralidade relativa dentro da rede urbana fluminense. No entanto, essa centralidade não se traduziu em uma distribuição equilibrada dos investimentos no território; ao contrário, acentuou desigualdades socioespaciais, reforçando a concentração de serviços e infraestrutura em áreas valorizadas enquanto populações periféricas continuaram a enfrentar condições precárias de acesso. A leitura do mapa, portanto, revela as contradições entre a valorização territorial na escala regional, proporcionada pela renda petrolífera e a persistência de desigualdades internas no município.

Entretanto, a consolidação dessa situação na rede gera consequências diretas na dinâmica urbana interna, potencializando processos de desigualdade socioespacial. A concentração seletiva dos investimentos em áreas específicas, aliada à lógica desigual dos fluxos e interações, aprofunda disparidades territoriais no interior do município, destacando espaços privilegiados em detrimento de áreas periféricas marcadas pela precariedade de políticas públicas e infraestrutura.

Dessa forma, a posição ocupada por Cabo Frio na rede urbana, evidenciada pelas edições da REGIC, constitui-se não apenas como um dado descritivo ou classificatório, mas como um fator explicativo essencial para compreender as desigualdades intraurbanas em um movimento interescalar. Para Villaça (2001, p. 18), a noção de espaço urbano está diretamente associada ao espaço intraurbano, uma vez que, como afirma o autor, “a expressão espaço urbano, não há como ser diferente, só pode referir-se ao espaço

intraurbano”. Ao trazer essa ênfase, o autor nos lembra que as desigualdades internas da cidade não podem ser analisadas isoladamente, mas sim como resultado de múltiplos vetores — entre eles, a posição da cidade na rede regional.

Essa perspectiva remete à centralidade da escala na análise geográfica. Para Lacoste (1976), a escala é sempre uma construção política, pois a forma como representamos o território em determinado recorte pode revelar ou ocultar relações de poder, conflitos e desigualdades. Iná de Castro (1994) reforça essa ideia ao afirmar que a escala é também uma operação analítica: ao selecionar fragmentos da realidade, damos visibilidade a certas dimensões do urbano enquanto silenciaremos outras.

Com base nessas reflexões, a análise da rede urbana e das desigualdades intraurbanas de Cabo Frio deve ser compreendida como exercício escalar: o que aparece como centralidade regional na REGIC pode, quando deslocado para a escala local, revelar um espaço urbano marcado por sobreposições, seletividades e desigualdades persistentes.

A posição de Cabo Frio na rede urbana fluminense evidência que a oferta de serviços de saúde e educação, aliada a vetores econômicos como pesca, turismo e petróleo, foi determinante para sua ascensão hierárquica. No plano regional, o município consolidou-se como polo articulador de fluxos, capaz de atrair populações vizinhas em busca de atendimento, oportunidades educacionais e acesso à comércios e serviços. Contudo, essa centralidade não se traduz em homogeneidade interna: a distribuição desigual dos equipamentos e a seletividade dos investimentos revelam que a condição que projeta Cabo Frio como referência regional convive com lógicas de exclusão local.

Essa contradição abre caminho para a análise da dimensão intraurbana. Se a REGIC revela a capacidade de Cabo Frio em articular fluxos e atrair população de sua área de influência, os mapas que seguem permitem observar como essa centralidade se expressa de maneira desigual na produção do espaço. A leitura espacial de variáveis como renda, raça e gênero evidencia que os mesmos fatores que sustentam a posição regional do município reforçam seletividades internas, delimitando territórios privilegiados e territórios precarizados. Desse modo, o deslocamento da análise da escala regional para a intraurbana possibilita compreender como a centralidade, em vez de reduzir desigualdades, muitas vezes as aprofunda, revelando o caráter seletivo da produção e do uso do espaço urbano.

2 DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL EM CABO FRIO

As desigualdades socioespaciais em Cabo Frio se manifestam de forma complexa, atravessadas por fatores econômicos, políticos e sociais que organizam a cidade em territórios desigualmente valorizados. O município é marcado por contrastes entre áreas centrais — eixos costeiros — e periféricas, bem como pelas diferenças entre seus dois distritos: o Distrito I (sede) e o Distrito II (Tamoios). Essas distinções territoriais estão diretamente associadas a marcadores sociais como raça, gênero e classe, que se combinam na produção do espaço urbano e na delimitação de acessos, oportunidades e vulnerabilidades.

O objetivo deste capítulo é analisar como tais desigualdades se expressam no tecido urbano de Cabo Frio, considerando tanto a distribuição de renda quanto a composição demográfica por raça e gênero. Para isso, parte-se de uma discussão teórica sobre os conceitos que fundamentam a análise, como desigualdade socioespacial e interseccionalidade, em seguida, apresentam-se evidências empíricas a partir dos dados dos Censos Demográficos de 2010 e 2022, articulados à análise cartográfica do município.

Essa abordagem busca compreender como a cidade se organiza a partir de hierarquias sociais que se materializam no espaço, evidenciando a sobreposição de vulnerabilidades que incidem, de forma desigual, sobre diferentes grupos populacionais.

2.1 DISCUSSÃO TEÓRICA SOBRE DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL

O espaço urbano é estruturado por diferentes forças sociais que controlam as infraestruturas materiais e organizam as imaterialidades, como os fluxos de informação, capital e pessoas. Neste processo, os agentes em disputa operam sobre o território, transformando-o em recurso estratégico por meio da apropriação e funcionalização do espaço. Essa dinâmica imprime uma lógica de fragmentação contínua, na qual diferentes racionalidades se sobrepõem, reforçando desigualdades no acesso aos bens e serviços urbanos.

Para Corrêa (2011, p. 146),

Essa fragmentação é decorrente da ação de diversos agentes modeladores que produzem e consomem espaço urbano: proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e grupos sociais excluídos. A ação desses agentes, que obedece a uma lógica que é simultaneamente própria e geral, produz os diferentes fragmentos que compõem o mosaico urbano.

Na perspectiva de Santos (1990), essa dinâmica pode ser compreendida a partir das

práticas dos atores hegemônicos, sobretudo as grandes corporações, que operam o que o autor denomina de uso corporativo do território. Essa racionalidade seletiva se articula de forma íntima com o Estado, como é possível observar no contexto de Cabo Frio, onde a distribuição dos recursos advindos dos *royalties* do petróleo evidencia uma lógica territorial voltada ao interesse de grupos privilegiados.

Neste sentido, podemos falar também em um planejamento corporativo do território (Teixeira e Silva, 2019; Teixeira, 2018). Tais são analisados aqui por meio da distribuição dos recursos, apontado não apenas o espaço de produção, mas como esse espaço agora corporativo denota um uso relacionado com o poder.

Para Raffestin (1993), o poder é sinônimo do território, na medida em que se manifesta por meio das relações sociais que o produzem e o organizam. Em Cabo Frio, essa relação pode ser observada na distribuição desigual dos investimentos públicos, que historicamente privilegia áreas valorizadas da cidade, enquanto os territórios onde se concentra a população negra permanecem sistematicamente menos atendidos. Embora o município tenha recebido vultosos recursos advindos dos *royalties* do petróleo, sua aplicação reforçou essa lógica seletiva, beneficiando determinados setores urbanos e relegando outros a condições persistentes de precariedade. Esse processo evidencia que o que está em análise não é o território em abstrato, mas o território usado (Santos, 1996; Silveira; Santos, 2001), no qual decisões políticas e econômicas produzem efeitos concretos sobre grupos sociais específicos.

Se a segregação territorial pode ser compreendida como uma construção simbólica moldada pelas escolhas escalares, é no espaço urbano que ela se materializa de forma mais visível e desigual. A cidade revela, em sua estrutura, os efeitos concretos da apropriação seletiva do território por diferentes agentes. Nesse cenário, a desigualdade socioespacial deixa de ser apenas um conceito analítico e se torna um processo cotidiano, sem quaisquer disputas por recursos, infraestrutura e visibilidade conformam um espaço urbano heterogêneo, marcado por múltiplas racionalidades e exclusões.

A fragmentação socioespacial, conforme discutida em Sposito *et al.* (2023), diversos autores como Gervais-Lambony (2001), Séguin (2011), Navez-Bouchanine (2002) e Prévôt-Schapira (1999), é um conceito polissêmico que abrange múltiplas dimensões dos processos contemporâneos de urbanização. Segundo Gervais-Lambony (2001), essa fragmentação se caracteriza pela ruptura parcial ou absoluta entre partes da cidade, manifestando-se nos planos sociais, econômicos e políticos. Ela resulta na criação de um mosaico de fragmentos não coordenados que se justapõem (Séguin, 2011), refletindo

polarizações socioespaciais acentuadas de acordo com Prévôt-Schapira (1999). Essa perspectiva é reforçada por Navez-Bouchanine (2002), que observa como indivíduos com identidades comuns se agrupam em espaços exclusivos, como condomínios fechados e centros comerciais de luxo, demonstrando uma indiferença relativa em relação a outros espaços urbanos. A fragmentação socioespacial, assim, é vista não como um fato estático, mas como um processo dinâmico e contínuo, moldado pelas interseções de poder econômico, racial e de gênero, e perpetuado pela urbanização seletiva e excludente.

Entretanto, como ressaltam Sposito e Catalão (2024), a tradição da pesquisa urbana na geografia consolidou-se na produção de dados quantitativos capazes de fornecer leituras amplas das cidades a partir da repetição de situações verificadas empiricamente. Essa abordagem assegura rigor e credibilidade às análises, mas apresenta limites quando o objetivo é avançar para a compreensão da fragmentação socioespacial, já que essa categoria exige, além do levantamento de dados estruturais, a incorporação de narrativas qualitativas e da voz dos sujeitos que vivenciam os territórios em sua complexidade cotidiana. Nesse sentido, a opção metodológica desta pesquisa foi a de privilegiar a desigualdade socioespacial como categoria central. Embora intimamente relacionada à fragmentação, a desigualdade permite maior precisão no tratamento dos dados censitários e cartográficos, articulando-os à análise crítica das condições de vida da população. Essa escolha possibilita evidenciar como os marcadores de raça, gênero e classe se entrecruzam na organização do espaço urbano de Cabo Frio, sem perder de vista que tais desigualdades também podem ser lidas como parte de processos mais amplos de fragmentação.

Aprofundar a análise da desigualdade socioespacial implica recorrer à interseccionalidade como ferramenta teórico-metodológica capaz de evidenciar como estruturas de opressão como racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado atravessam os corpos e organizam o espaço (Akotirene, 2019, p. 14). Trata-se menos de hierarquizar ou somar desigualdades e mais de compreender como os marcadores sociais da diferença, tais como raça, gênero, classe, sexualidade, etnia e idade, se articulam de forma simultânea, produzindo posições desiguais no território. Mais do que uma articulação entre marcadores, a interseccionalidade permite apreender essas dimensões como estruturalmente sobrepostas, operando de forma inseparável na constituição das relações sociais e espaciais.

Com isso, a interseccionalidade permite observar que, mesmo quando certas marcações não aparecem explicitamente em um contexto, elas seguem operando, condicionando vivências e acessos. Como lembra Crenshaw (2002), sua formulação

buscou justamente revelar essas interações entre estruturas e identidades, contrapondo-se à ideia de sujeitos homogêneos e trazendo à tona identidades múltiplas e políticas. No campo urbano, isso significa reconhecer a dimensão espacial da interseccionalidade, pois as desigualdades não se distribuem ao acaso: elas se territorializam, produzindo segregações, invisibilidades e resistências. Assim, o espaço não pode ser compreendido como um suporte neutro, mas como uma dimensão ativa na produção e reprodução dessas desigualdades, sendo simultaneamente produto e condição das relações sociais que o atravessam.

Essa perspectiva ganha especial relevância quando deslocada para o campo da geografia, pois evidencia que as desigualdades não operam apenas como abstrações sociais, mas se materializam territorialmente no processo de produção do espaço urbano, organizando a cidade segundo eixos desiguais de inclusão e exclusão. A interseccionalidade confere densidade analítica à desigualdade socioespacial ao demonstrar como mulheres negras, chefes de família e populações racializadas são sistematicamente alocadas em porções do território marcadas por menor infraestrutura, visibilidade e acesso a direitos. Essa alocação desigual não é contingente, mas produto de processos históricos e estruturais que articulam raça, classe e gênero na produção do espaço urbano. Compreender o espaço urbano por essa chave interseccional implica reconhecer que a segregação não é apenas econômica, mas também racial, de gênero e simbólica, estruturando a forma como diferentes grupos vivem, circulam e se inserem na cidade. Assim, a desigualdade socioespacial revela-se como expressão concreta da produção desigual do espaço urbano, na qual o racismo se espacializa e se reproduz cotidianamente nas práticas e nas formas territoriais.

A incorporação da interseccionalidade à análise geográfica implica tensionar a própria tradição disciplinar, historicamente marcada por leituras que privilegiaram a dimensão de classe em detrimento das relações raciais e de gênero, uma vez que raça e racismo constituem dimensões estruturantes das relações sociais e do espaço, operando na produção de hierarquias e na atribuição desigual de valor aos lugares. Considerar a raça como variável estruturante da produção do espaço permite evidenciar que determinados territórios são historicamente valorizados enquanto outros são sistematicamente estigmatizados, produzindo uma geografia desigual que reflete e reforça hierarquias sociais. Nesse sentido, compreender que raça, gênero e classe não atuam como camadas independentes, mas como mecanismos articulados na produção das desigualdades, amplia a capacidade explicativa da leitura intraurbana e possibilita compreender como essas

desigualdades são continuamente reproduzidas, disputadas e, por vezes, tensionadas no cotidiano urbano.

A discussão racial no Brasil, frequentemente situada nos campos político, econômico e social, precisa incorporar a dimensão territorial como chave de análise. A formação dos chamados “territórios negros” deve ser pensada de forma indissociável ao processo de urbanização das cidades brasileiras, no qual a segregação racial se expressa pela espacialização do racismo no território. Como argumenta Rolnik (2007), mapear a inserção territorial da população preta e parda significa não apenas localizar esse grupo no tecido urbano, mas também compreender seus espaços cotidianos de vida, socialização e resistência. Nesse sentido, a desigualdade socioespacial revela-se como expressão concreta do racismo estrutural, na medida em que populações negras permanecem relegadas a territórios precarizados e estigmatizados, enquanto outros grupos se apropriam das áreas mais valorizadas da cidade.

Dessa forma, torna-se fundamental aprofundar esse debate na geografia, reconhecendo que a questão racial é estrutural na formação das cidades brasileiras. A cidade, como destaca Santos (1996), é resultado de relações de poder, nas quais a segregação urbana é deliberadamente estruturada por interesses capitalistas e raciais, reforçando a exclusão e a marginalização de determinados grupos sociais.

Com base nessa perspectiva, a análise que se segue busca compreender como tais desigualdades se materializam em Cabo Frio. Para isso, serão mobilizados os dados do Censo Demográfico de 2010 e, de forma complementar, os de 2022, além das informações vetoriais disponibilizadas pela Secretaria da Fazenda no Plano Diretor de 2022³. O diagnóstico da organização espacial será desenvolvido a partir do método de análise proposto por Santos (1985)⁴, que articula as dimensões de forma, função, estrutura e processo em suas interrelações dialéticas. Esse procedimento permite relacionar a materialidade dos bairros e setores censitários às funções que desempenham no espaço urbano, à estrutura social e econômica que os sustenta e às transformações históricas que moldam o território. A partir desse referencial, a próxima seção apresenta a leitura empírica das desigualdades de renda, raça e gênero no município.

³ Lei complementar nº 52, de 1º de junho de 2023.

⁴ Como sistematiza Santos (1985, p. 71): “Forma, função, estrutura e processo são quatro termos disjuntivos associados a empregar segundo um contexto do mundo de todo dia. Tomados individualmente, representam apenas realidades parciais, limitadas, do mundo. Considerados em conjunto, porém, e relacionados entre si, eles constroem uma base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em totalidade.”

2.2 ESTRUTURA SOCIOECONÔMICA CABOFRIENSE

O processo de uso e ocupação da cidade de Cabo Frio, desde sua formação, produziu diferentes espacialidades, de modo que as relações políticas e econômicas instituídas ao longo da história conformaram uma divisão socioespacial que ainda hoje se reflete na dinâmica municipal. Para compreender a estrutura econômica do município, é necessário considerar que seu desenvolvimento esteve, desde os primeiros momentos da colonização, subordinado às conjunturas políticas e econômicas da corte portuguesa no Brasil, bem como às características geográficas da região, que atribuíram uma espécie de “vocação” a este território. Nesse percurso histórico, podem-se distinguir quatro grandes fases: o período pré-colonial, com a economia extrativista do pau-brasil; a economia da pesca e do sal; a economia do turismo; e, por fim, a era dos *royalties*.

Por se localizar na costa litorânea do país, Cabo Frio assumiu um papel de destaque na colonização portuguesa na América por conta de sua enorme reserva de pau brasil, que consistia em um material de madeira dura e compacta que era utilizado tanto para artesanato quanto para construção naval. Esse período perdurou entre 1502 à 1697.

Para além do extrativismo de madeira, a pesca e o sal consolidaram-se como atividades fundamentais na organização produtiva do território, favorecidas pelas condições geográficas associadas à presença Laguna de Araruama⁵, considerada uma das lagunas mais hipersalinas do mundo.

A atividade salineira começa a ganhar caráter industrial a partir da virada do século XIX com a implementação dos impostos sobre a importação de sal. Com o conjunto de políticas econômicas para a industrialização do país no governo de Getúlio Vargas, Cabo Frio esteve dentro desse escopo nas políticas do Instituto Nacional do Sal – INS, implementando um projeto de 3 grandes indústrias salineiras⁶ no município a partir de 1943, que teve sua operação iniciada a partir de 1960.

Simultaneamente ao desenvolvimento industrial municipal, outra atividade econômica entra em voga a partir dos anos 1950, o turismo, o qual nesse primeiro momento era restrito a elite carioca e a classe artística nacional, nesse primeiro momento, não havia um desenvolvimento na estrutura viária do Estado, somente a partir dos anos 1970 com a construção da ponte Presidente Costa e Silva, conhecida como Rio – Niterói que há uma expansão no transporte de passageiros, expandido o fluxo de turistas e nessa região, o

⁵ Tem em torno de 52% de salinidade. Ver Wikipédia:
https://pt.wikipedia.org/wiki/Lagoa_de_Araruama#cite_note-1

⁶ Companhia Nacional de Álcalis, Refinaria Nacional do Sal e a Companhia Salinas Perynas.

qual possibilitou efetivação da economia do turismo.

Com a aprovação da Lei nº 9478, nomeada Lei do Petróleo, nos anos 1997, Cabo Frio passou a receber a compensação financeira paga aos Municípios confrontantes a bacias petrolíferas, chamados de *royalties* do petróleo⁷, a qual provocou uma série de mudanças e transformações na regionalização e na receita municipal. Nesse sentido, cada Município apresenta uma função dentro da cadeia produtiva do Petróleo e Cabo Frio localiza-se na Zona Principal de Produção (ZPP)⁸, ou seja, é um Município confrontante com poço produtor de petróleo e gás. Essa espacialização evidencia a centralidade relativa de Cabo Frio na cadeia produtiva regional do petróleo. No entanto, mesmo recebendo repasses significativos dos *royalties*, observa-se que essa posição estratégica não se traduziu, necessariamente, em um uso equitativo dos recursos no território. A apropriação seletiva da renda petrolífera contribui para reforçar dinâmicas desiguais de investimento e infraestrutura, aprofundando os contrastes intraurbanos e revelando a persistência de lógicas fragmentárias na organização do espaço.

Uma das discussões centrais que ainda persiste é a forma como os municípios utilizam os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo. Segundo a Petrobrás (2012, p. 50), esses valores deveriam ser direcionados a três finalidades estratégicas: preparar o município para o fim da exploração petrolífera, gerar alternativas sustentáveis de riqueza e garantir justiça intergeracional. No caso de Cabo Frio, os repasses incluem três categorias: *royalties* mensais, participação especial trimestral e recursos do pré-sal, conforme a Lei nº 12.858/2013, que estabelece a destinação de 75% para a educação e 25% para a saúde. Com exceção desta última categoria, a aplicação dos recursos é livre, com a única restrição de não serem utilizados para pagamento de vencimentos de pessoal efetivo, cargos comissionados ou dívidas consolidadas. A aparente flexibilidade de uso, no entanto, não tem se traduzido em um planejamento territorial que enfrente as desigualdades estruturais do município. Pelo contrário, a concentração de investimentos em áreas específicas revela uma apropriação seletiva do território, reforçando dinâmicas de exclusão e aprofundando a desigualdade socioespacial já presente na cidade.

Nesse sentido, compreender a dinâmica territorial local exige articular a trajetória histórica de sua economia com um diagnóstico contemporâneo das desigualdades socioespaciais. Para isso, foram selecionados critérios de análise a partir dos dados

⁷ Instrumentos estabelecidos por lei para compensar a sociedade pela exploração de recursos escassos, como é o caso do petróleo e do gás natural” (MARAFON, et. al., 2011, p.37).

⁸ O assunto será abordado no capítulo 3.

censitários do IBGE (2010 e 2022), tendo a composição étnico-racial como plano de fundo para a interpretação das demais variáveis. Esse recorte orienta a análise interseccional entre renda, gênero e raça, explicitando como esses marcadores se expressam na organização do espaço urbano. O conjunto de variáveis utilizadas é apresentado na Tabela 1 que sintetiza os indicadores mobilizados para identificar padrões de desigualdade na distribuição populacional e no acesso aos recursos urbanos — elementos que também refletem a divisão político-administrativa entre os dois distritos, marcada por trajetórias históricas e institucionais distintas.

A análise parte inicialmente da leitura dos padrões de renda e gênero no território, identificando como essas dimensões se distribuem espacialmente. Em um segundo momento, são incorporadas as variáveis de raça/cor, considerando apenas as categorias branca, preta, parda e negra, uma vez que os dados relativos às populações indígena e amarela não apresentam representatividade estatística significativa. Além disso, será realizada uma comparação entre os dois últimos Censos Demográficos, de modo a captar transformações recentes na composição populacional do município. Ainda que os indicadores de saúde e educação sejam discutidos de forma detalhada apenas no capítulo 3, sua espacialização foi considerada no processo metodológico como referência para análise posterior. Por fim, buscou-se observar o grau de associação espacial entre as variáveis selecionadas, aprofundando a leitura crítica das desigualdades socioespaciais em Cabo Frio.

Tabela 1 – Relação das variáveis utilizadas para a análise da desigualdade socioespacial

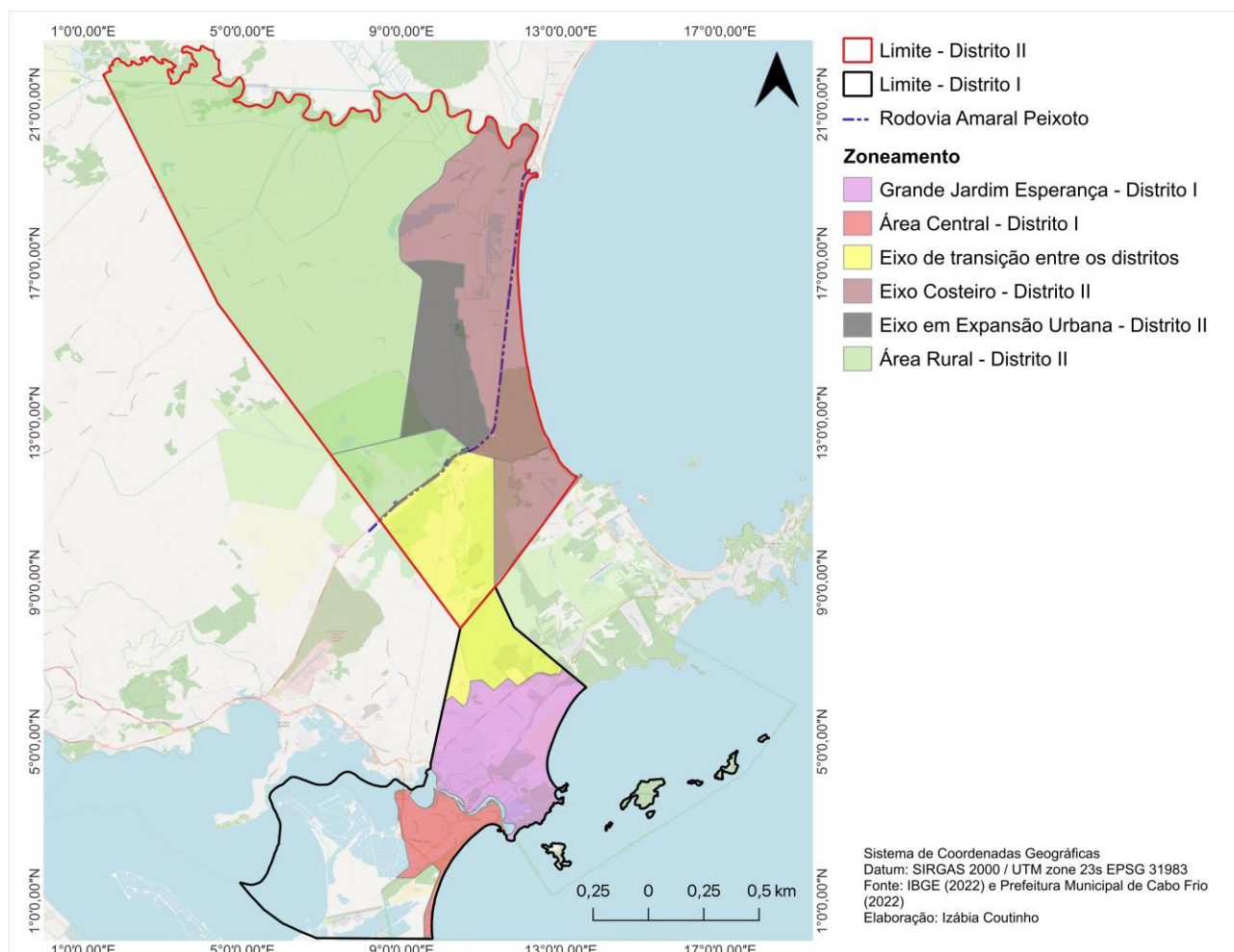
Variável	1
População Residente	Total de pessoas residentes no domicílio em caráter permanente, segundo o Censo Demográfico.
População Residente (Raça/cor)	Distribuição da população residente segundo autodeclaração de raça/cor: branca, preta, parda
Responsáveis do lar (Gênero)	Distribuição dos domicílios segundo o sexo do responsável (masculino ou feminino), permitindo identificar padrões de desigualdade de gênero na organização do

	espaço urbano.
Valor do Rendimento Nominal Mensal	Rendimento mensal médio declarado pelos responsáveis do domicílio, importante para avaliação de desigualdades.
Valor do Rendimento Nominal Mensal	Rendimento mensal das pessoas com 10 anos ou mais, considerando todas as fontes, refletindo desigualdades socioeconômicas.
Pavimentação	Existência e estado de pavimento nas vias públicas, indicador da qualidade da infraestrutura viária e da urbanização local.
Ponto de Ônibus	Disponibilidade dos locais de embarque do transporte coletivo, servindo como indicador de acesso urbano e de conectividade territorial.
Bueiro	Presença e manutenção de dispositivos de drenagem pluvial, indicador de infraestrutura básica.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010. Organização: Izábia Coutinho (2025).

O conjunto de variáveis selecionadas a partir dos Censos Demográficos de 2010 e 2022 foi definido para construir um diagnóstico consistente das desigualdades socioespacial em Cabo Frio. Essas variáveis permitem observar tanto a distribuição populacional quanto os padrões de renda, gênero e raça, oferecendo subsídios para a análise comparativa entre os dois distritos. A sistematização dessas informações estabelece a base metodológica para as leituras cartográficas que se seguem, permitindo interpretar os resultados à luz das particularidades territoriais e das dinâmicas diferenciadas de desenvolvimento e de acesso à infraestrutura entre os distritos.

Mapa 4 – Zoneamento do município de Cabo Frio para interpretação dos mapas temáticos



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

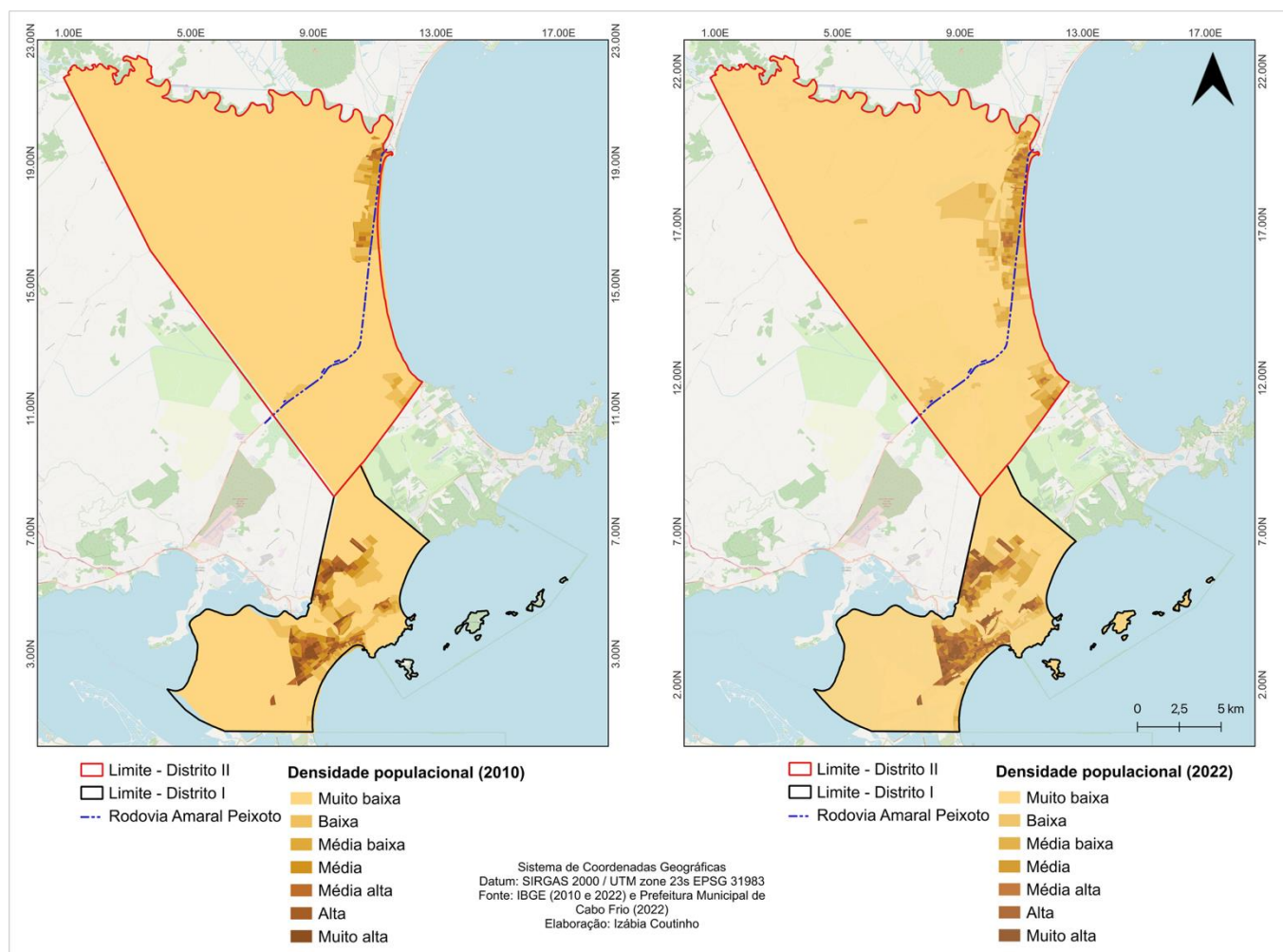
O Mapa 4 apresenta o zoneamento adotado para fins desta pesquisa, organizado a partir da divisão político-administrativa de Cabo Frio e das especificidades socioespaciais de cada distrito. No Distrito I, destacam-se a Área Central e a região do Grande Jardim Esperança; já no Distrito II, delimitam-se o eixo costeiro, as áreas de expansão urbana, a zona rural e a faixa de transição entre os distritos. Essa classificação, construída com base no Plano Diretor de Cabo Frio (2022) e em observações empíricas, busca oferecer um quadro de referência para a interpretação cartográfica das variáveis analisadas ao longo desta seção, evitando sobrecarregar cada mapa temático com múltiplos elementos de localização.

A regionalização intraurbana proposta compreende cinco áreas de referência: (i) a Área Central (Distrito I), núcleo histórico e administrativo, onde se concentram serviços e infraestrutura urbana; (ii) o Grande Jardim Esperança, que engloba o bairro homônimo e adjacências, caracterizado por elevada densidade populacional, vulnerabilidades sociais e

concentração de população negra; (iii) o Eixo Costeiro (Distritos I e II), correspondente à faixa litorânea de maior valorização fundiária, associada ao turismo e à presença de população de renda mais alta; (iv) a Área Rural (Distrito II), marcada pela ocupação esparsa, baixa infraestrutura urbana e predominância de áreas verdes; e (v) as áreas de expansão urbana em Tamoios, que expressam dinâmicas recentes de ocupação. Embora não corresponda a delimitações administrativas oficiais, essa divisão foi elaborada como recurso metodológico para evidenciar a diversidade interna do município e as desigualdades socioespaciais que se manifestam em seus diferentes territórios.

O mapa abaixo apresenta a densidade populacional por setor censitário nos Censos Demográficos de 2010 e 2022. A leitura desse mapa exige considerar a divisão político-administrativa de Cabo Frio, definida no art. 9º da Lei Orgânica, que compreende dois distritos: (i) 1º Distrito – Cabo Frio (Sede) e (ii) 2º Distrito – Tamoios. De acordo com a Lei Municipal nº 3.275, de 20 de abril de 2021, o primeiro distrito reúne 63 bairros, enquanto o segundo abrange 22. O território municipal possui 410,4 km² de área (IBGE, 2023) e uma população total de 222.476 habitantes (Censo 2022), distribuída entre 150.455 moradores no 1º Distrito e 72.021 no 2º Distrito. Essa distribuição reforça as diferenças entre os distritos: o primeiro, mais consolidado e urbanizado, concentra a maior parte da população; já o segundo, embora menos populoso, apresenta áreas de crescimento recente e de expansão urbana, o que se reflete diretamente nos padrões de densidade observados.

Mapa 5 – Densidade Populacional, por setor censitário (2010 e 2022)



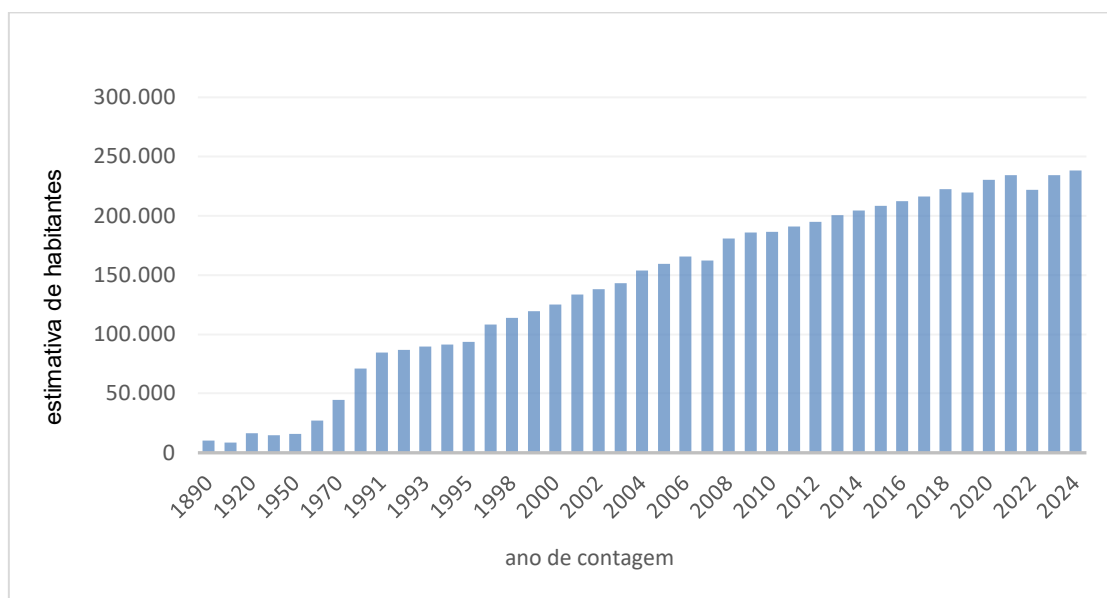
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

O resultado apresentado no Mapa 5 evidencia fortes contrastes entre os distritos. No Distrito II (Tamoios), a expansão recente aparece marcada pelo surgimento de novas manchas no tecido urbano entre 2010 e 2022, refletindo tanto o crescimento populacional quanto a pressão imobiliária em áreas anteriormente pouco ocupadas. Esse avanço, contudo, expressa um padrão de expansão urbana dissociado da ampliação proporcional de infraestrutura e serviços básicos, revelando os limites do planejamento urbano na condução desse processo e acentuando a precariedade no distrito.

Já no Distrito I (Cabo Frio), observa-se a permanência de elevada densidade demográfica na área central em ambos os censos, confirmando a centralidade histórica dessa região. Ao mesmo tempo, novos pontos de adensamento surgem a leste da Grande Jardim Esperança, vinculados à abertura de loteamentos populares, ampliando a ocupação de uma área marcada por vulnerabilidades socioeconômicas. Esse quadro revela uma dinâmica combinada de permanência e transformação: de um lado, a consolidação das

áreas centrais; de outro, a expansão periférica, que expressa desigualdades na distribuição da população e no acesso à cidade.

Gráfico 2 – Evolução da População do Município de Cabo Frio



Fonte: Adaptação de (Christovão, 2011) e SES, 2023 e IBGE, 2024. Organização: Izábia Coutinho (2025)

O crescimento populacional de Cabo Frio ao longo das últimas décadas, evidenciado nos gráficos acima, acompanha transformações significativas em sua estrutura urbana e funcional. Esse aumento expressivo da população residente intensificou as demandas por moradia, infraestrutura, serviços e trabalho, sobretudo nos principais núcleos urbanos. Entretanto, tal crescimento não foi acompanhado por uma distribuição equitativa dos recursos, revelando desigualdades que se aprofundam quando observadas por indicadores socioeconômicos.

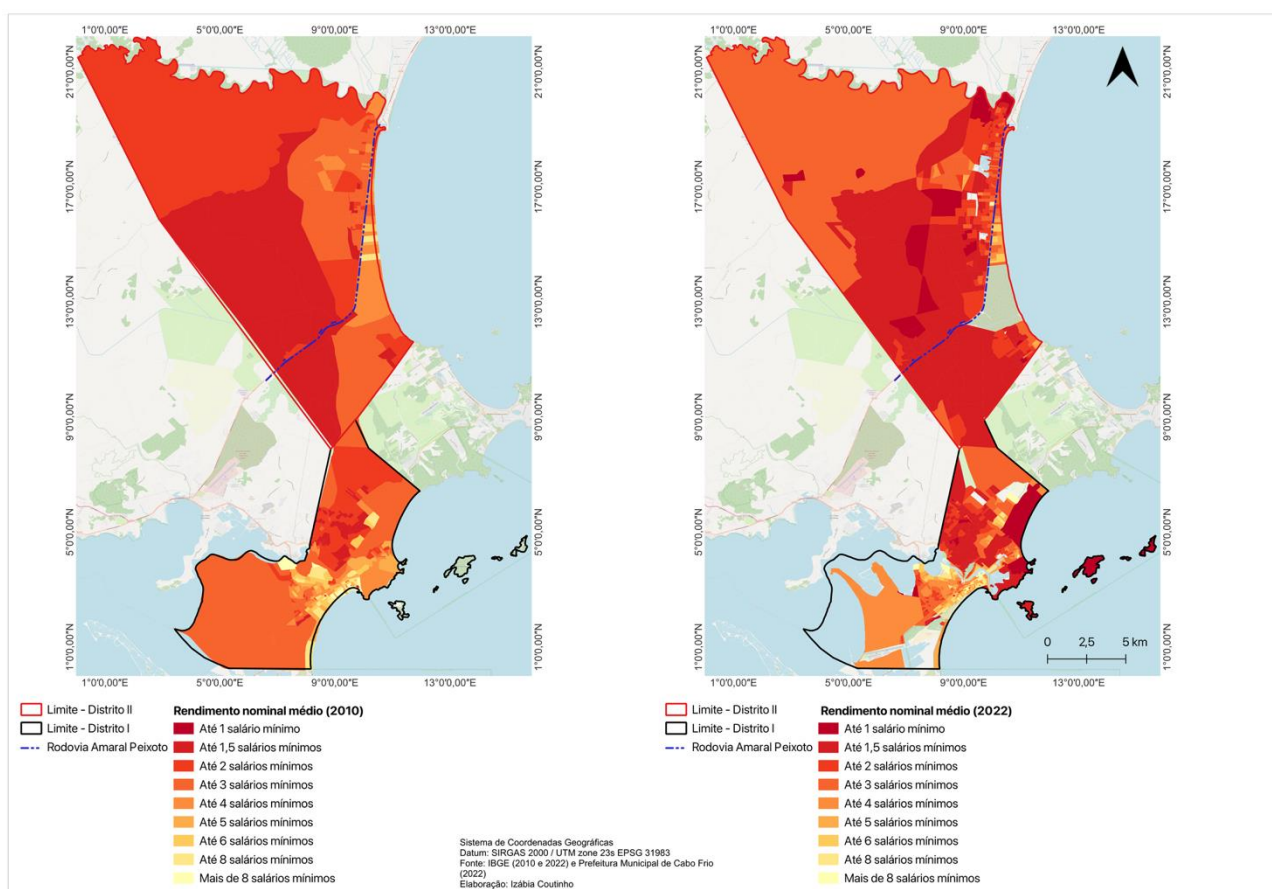
Dando continuidade à análise, a próxima seção se debruça sobre a variável renda, tomada como ponto de partida para compreender de que forma as desigualdades materiais estruturam a organização do território.

Para a análise da variável renda, adotou-se como referência o valor do salário-mínimo vigente à época de cada levantamento censitário, sendo R\$ 510,00 em 2010 e R\$ 1.212,00 em 2022. Os valores não foram deflacionados, uma vez que a comparação se dá de forma relativa, em múltiplos do salário-mínimo, priorizando a leitura da distribuição espacial da renda e dos padrões territoriais de desigualdade, mais do que a comparação direta do poder de compra ao longo do tempo. Reconhece-se, portanto, que os valores apresentados são nominais; no entanto, considerando o objetivo central da pesquisa de compreender como as desigualdades materiais se expressam e se organizam no território,

o uso do salário-mínimo como parâmetro mostrou-se adequado para evidenciar contrastes socioespaciais entre setores censitários e entre os distritos do município.

A combinação das informações de renda, gênero e raça possibilita identificar padrões de concentração populacional em determinadas regiões urbanas e rurais, especialmente nas periferias e em áreas marcadas pela precariedade de infraestrutura. Nesse sentido, o mapa a seguir apresenta a distribuição do rendimento nominal médio mensal por setor censitário em 2010.

Mapa 6 – Valor do médio mensal das pessoas responsáveis, por setor censitário (2010 e 2022)
rendimento nominal



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

A escolha por apresentar essa variável está associada à sua centralidade na análise das condições socioeconômicas, uma vez que o rendimento médio dos responsáveis por domicílio permite identificar padrões de desigualdade material no território. O Mapa 6 mostra que, em ambos os Censos Demográficos⁹, o padrão espacial se manteve: os

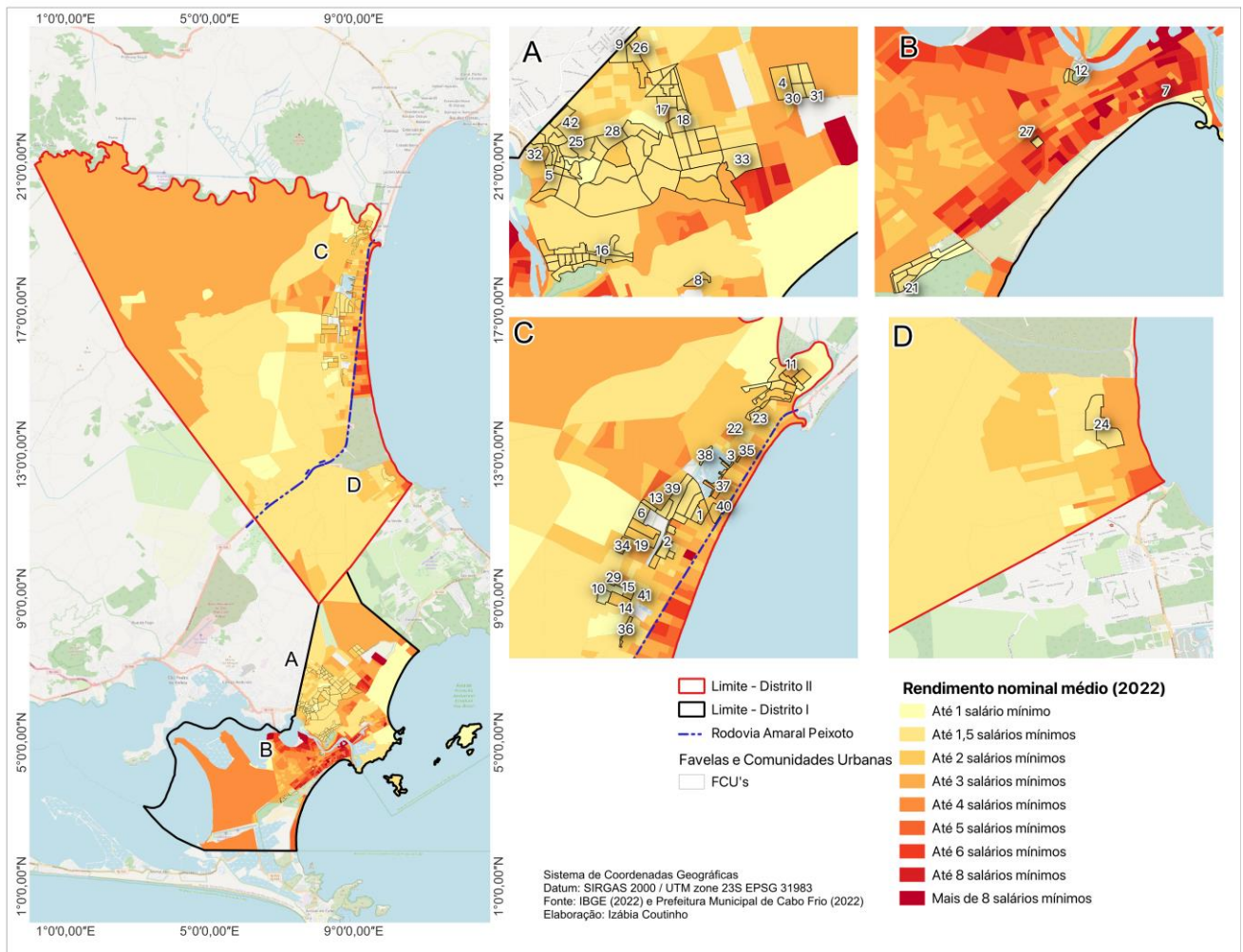
⁹ Na comparação entre os censos de 2010 e 2022, observa-se um aumento do número de polígonos nos mapas de 2022. Esse aspecto está relacionado à redefinição e ao desmembramento dos setores censitários ao longo do período, processo associado à expansão urbana e ao crescimento populacional no período.

rendimentos mais altos concentram-se no eixo litorâneo e em áreas centrais dotadas de maior infraestrutura e oferta de lazer, enquanto os valores mais baixos predominam nas periferias.

No Distrito I, observa-se uma concentração de rendas elevadas no centro e ao longo da orla, em contraste com rendas mais baixas nas franjas periféricas. Contudo, destacam-se “manchas” de rendimento mais alto a leste do Grande Jardim Esperança, associadas a loteamentos e condomínios fechados, que rompem parcialmente a homogeneidade do padrão periférico. Já no Distrito II, o quadro se apresenta mais vulnerável: a renda média é, em geral, inferior à do Distrito I, havendo predominância de valores mais altos apenas no eixo costeiro ao sul, onde se localizam antigos condomínios transformados em bairros. Ainda assim, a diferença entre as áreas litorâneas valorizadas e os setores populares com menor acesso à infraestrutura permanece evidente.

A espacialização da renda revela, portanto, um padrão de forte desigualdade interna entre os distritos de Cabo Frio, enquanto o Distrito I concentra rendimentos mais elevados no centro e ao longo do eixo litorâneo, o Distrito II apresenta vulnerabilidades mais acentuadas, com exceção do sul costeiro ocupado por condomínios de alto padrão. A sobreposição com as Favelas e Comunidades Urbanas (FCU's) reforça esse diagnóstico, evidenciando que os menores rendimentos coincidem com territórios marcados pela precariedade e pela ausência histórica de investimentos.

Mapa 7– Rendimento nominal médio mensal vs Favelas e Comunidades urbanas (FCU), por setor censitário (2022)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Segundo a nova tipologia adotada pelo IBGE, as Favelas e Comunidades Urbanas (FCU's) são territórios populares originados das diversas estratégias autônomas e coletivas utilizadas pela população para suprir a necessidade de moradia e usos associados, diante da insuficiência de políticas públicas e de investimentos privados. Instituída no Censo 2022, essa categoria substitui o termo “aglomerados sub-normais” (1991-2010), cuja ênfase na “subnormalidade” e na irregularidade fundiária carregava forte estigma e ocultava a diversidade socioespacial desses assentamentos. A designação FCU abrange favelas, ocupações e demais formas de urbanização informal, reconhecendo-as como espaços de produção da cidade e de reivindicação de direitos e não como simples “anormalidades” urbanas.

Abaixo segue a lista das FCU's que compõem o território de Cabo Frio:

Tabela 2 – Favelas e Comunidades urbanas (FCU) em Cabo Frio, por distrito, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022.

	Nome da FCU	Distrito
1	Área Alagável - Chácaras do Gargoá - Norte	Tamoios
2	Área Alagável - Chácaras do Gargoá - Sul	Tamoios
3	Área Alagável - Samburá - Gleba 5	Tamoios
4	Aldeia Emaús	Cabo Frio
5	Boca do Mato	Cabo Frio
6	Bosque de Unamar	Tamoios
7	Buraco do Boi	Cabo Frio
8	Cajueiro	Cabo Frio
9	Campinho de Areia	Cabo Frio
10	Campos Novos - Gleba E - Oeste	Tamoios
11	Centro Hípico	Tamoios
12	Copacabana	Cabo Frio
13	Coqueiral	Cabo Frio
14	Família Unida	Tamoios
15	Gringo	Tamoios
16	Jacaré	Cabo Frio
17	Jardim Esperança	Cabo Frio
18	Jardim Però	Cabo Frio
19	Lagoas de Unamar	Tamoios
20	Largo do Lido	Cabo Frio
21	Manoel Correa	Cabo Frio
22	Margem do Rio Gargoá - Samburá - Gleba 3	Tamoios
23	Margem do Rio Gargoá - Samburá - Glebas 1 e 3	Tamoios
24	Maria Joaquina	Tamoios
25	Monte Alegre	Cabo Frio
26	Morro do Limão	Cabo Frio
27	Morubá	Cabo Frio
28	Nova Esperança	Cabo Frio
29	Parque do Gargoá	Tamoios
30	Parque Eldorado II	Cabo Frio
31	Parque Eldorado III	Cabo Frio
32	Porto do Carro	Cabo Frio
33	Reserva do Però	Cabo Frio
34	Riacho Doce	Tamoios
35	Rua da Torre	Tamoios
36	Rua dos Lírios - Campos Novos - Gleba E - Leste	Tamoios
37	Samburá Gleba 5 A	Tamoios
38	Samburá Gleba 5 B	Tamoios
39	Samburá Gleba 5 C	Tamoios
40	Samburá Gleba 6	Tamoios
41	Sinagoga	Tamoios
42	Vila do Ar	Cabo Frio

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Tabela 3 – Aglomerados Subnormais, por distrito, segundo Instituto brasileiro de geografia e Estatística (IBGE), 2010

	Nome do Aglomerado Subnormal	Distrito
1	Aldeia Emaús	Cabo Frio
2	Buraco do Boi	Cabo Frio
3	Cajueiro	Cabo Frio
4	Eldorado I	Cabo Frio
5	Eldorado II	Cabo Frio
6	Eldorado III	Cabo Frio
7	Copacabana	Cabo Frio
8	Jacaré	Cabo Frio
9	Jardim Esperança	Cabo Frio
10	Jardim Però	Cabo Frio
11	Largo do Lido	Cabo Frio
12	Manoel Correa	Cabo Frio
13	Monte Alegre	Cabo Frio
14	Morubá	Cabo Frio
15	Parque Arruda	Cabo Frio
16	Porto do Carro	Cabo Frio
17	Rainha da Sucata	Cabo Frio
18	Unamar - Rua Capivara	Tamoios
19	Unamar - Rua das Pacas	Tamoios
20	Unamar Rua Gargoá	Tamoios
21	Unamar - Sinagoga	Tamoios
22	Reserva do Però	Cabo Frio
23	Centro Hípico - Gleba I	Tamoios
24	Porto do Carro I	Cabo Frio
25	Jardim Esperança I	Cabo Frio
26	Jardim Esperança II	Cabo Frio
27	Boca do Mato	Cabo Frio

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Entre 2010 e 2022, o Distrito II (Tamoios) registrou um salto de 4 para 21 FCU's, indicando um processo acelerado de formação de assentamentos informais no período intercensitário. Esse crescimento relaciona-se ao fluxo pendular de famílias provenientes da Baixada Fluminense e de outras áreas metropolitanas do Rio de Janeiro, intensificado a partir de 2008 com a instalação das UPPs nas favelas cariocas. A pressão imobiliária e os conflitos decorrentes da pacificação empurraram parte da população de baixa renda para periferias mais distantes, onde o solo ainda apresentava valores relativamente acessíveis e menor controle urbanístico, favorecendo a expansão de novas comunidades em Tamoios.

A espacialização das FCU's em Cabo Frio confirma esse processo e evidencia que

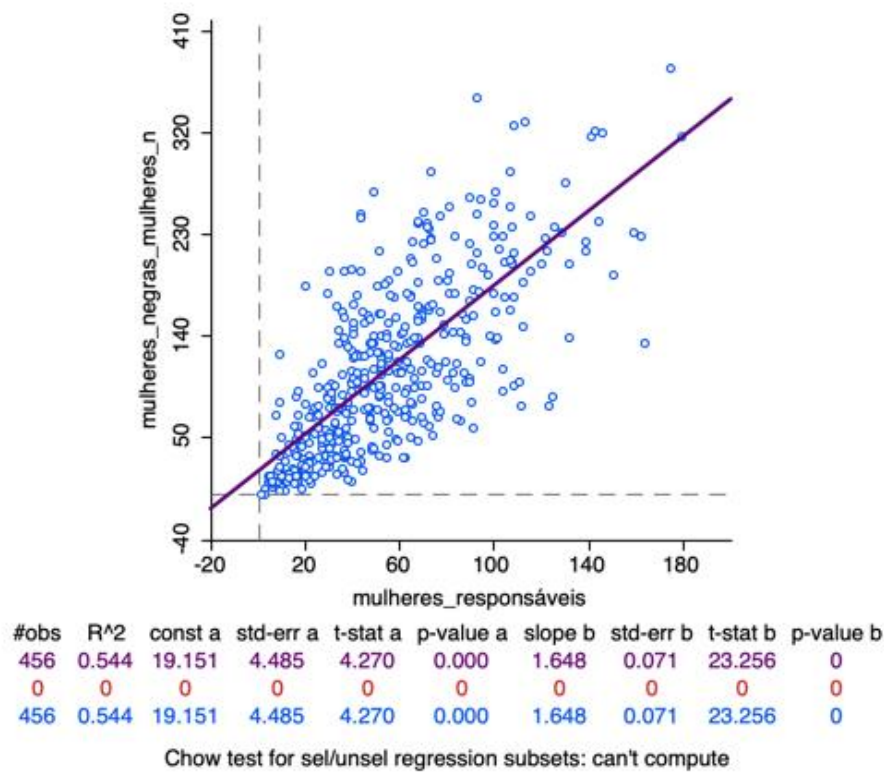
esses territórios estão presentes em ambos os distritos, ainda que com configurações distintas. No Distrito II, concentram-se sobretudo a oeste do eixo costeiro e na região da Maria Joaquina, próxima ao limite com Armação dos Búzios, refletindo o avanço recente da ocupação popular em áreas mais afastadas da infraestrutura consolidada. Já no Distrito I, as FCU's aparecem com maior precisão na região da Grande Jardim Esperança, mas também em setores pontuais da área central.

Para aprofundar a análise da desigualdade socioespacial em Cabo Frio, especialmente no que se refere à relação entre gênero e renda, aplicou-se a Análise Exploratória de Dados Espaciais (ESDA) no GeoDa apenas para o Censo 2010. Nesse recorte, embora o IBGE já disponibilizasse a variável referente a “mulheres responsáveis por domicílios”, não havia a possibilidade de identificar o recorte racial dessas mulheres. Para contornar essa limitação, estimou-se o grupo de mulheres negras chefes de família a partir do cruzamento entre as informações de “responsáveis do sexo feminino” e “mulheres residentes negras”.

Essa construção permitiu evidenciar como diferentes marcadores sociais se combinam no território, mostrando que a desigualdade não é apenas uma questão de renda, mas se intensifica quando analisada a partir da sobreposição entre renda, gênero e raça. No Censo 2022, essa variável já consta pronta nos microdados, dispensando a inferência e possibilitando comparações diretas. Como a pesquisa se propõe a analisar os dois censos, tornou-se necessário apresentar esses dados para garantir a consistência metodológica e permitir uma leitura comparativa entre os períodos.

Foram produzidos gráficos de dispersão no GeoDa para analisar a tendência de associação entre as variáveis de renda e a presença de mulheres negras. O objetivo não foi aplicar regressões formais, mas sim observar a tendência linear de correlação: quanto mais próximos os pontos estiverem da linha central, maior é a associação entre as variáveis. Além disso, foram elaborados mapas condicionais e análises de outliers estatísticos, que permitiram uma leitura mais precisa da distribuição e intensidade dessas variáveis nos setores censitários.

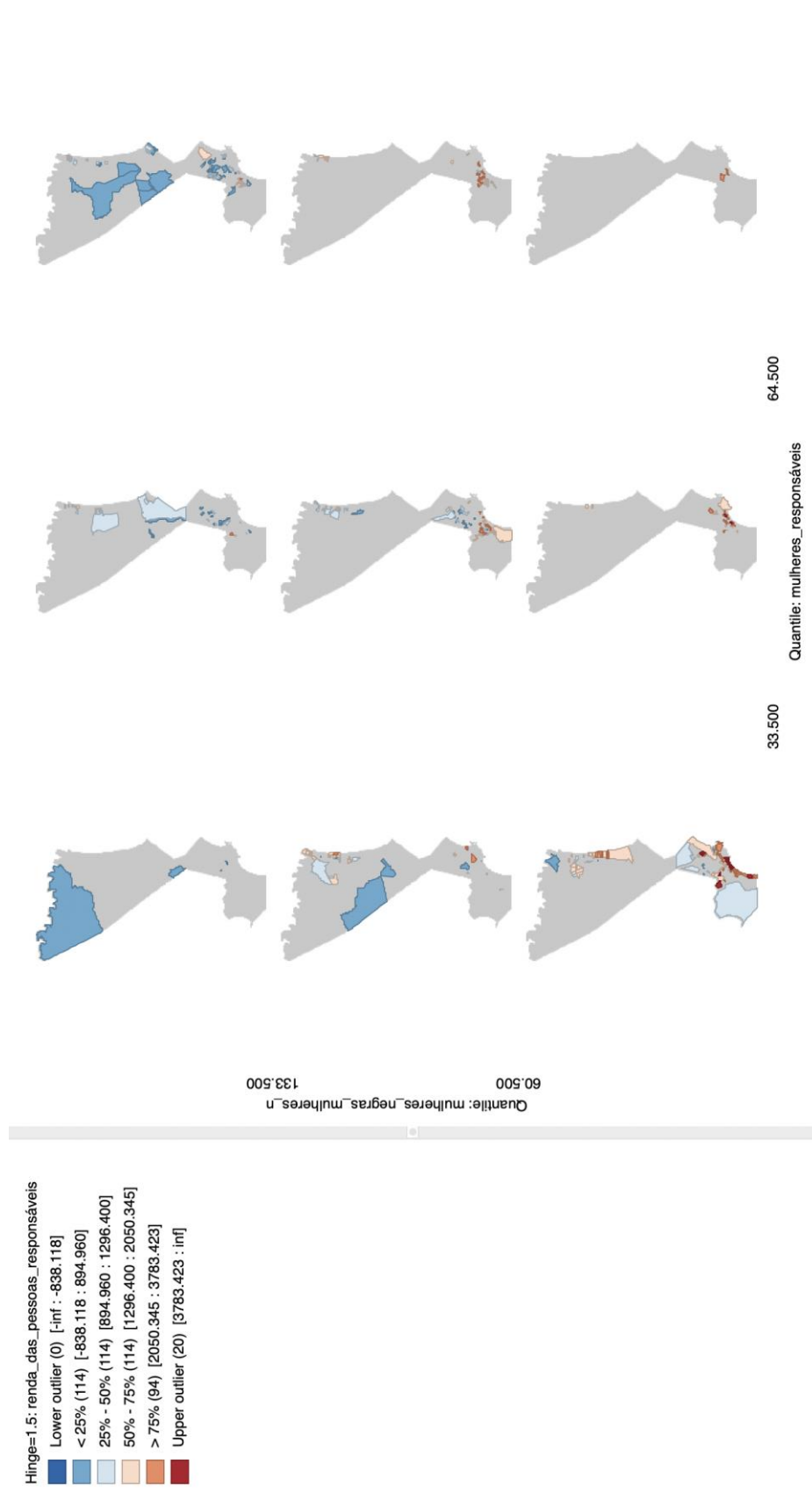
Gráfico 3 – Gráfico de Dispersão da Análise Exploratória



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Os resultados revelam que os setores com maior proporção de mulheres negras e responsáveis femininas coincidem, majoritariamente, com áreas de menor renda, evidenciando uma territorialização das desigualdades estruturais no município. No gráfico, o eixo x representa o total de responsáveis femininas por setor e o eixo y a quantidade de mulheres negras responsáveis. A dispersão dos pontos no gráfico de regressão indica uma correlação forte entre o número de mulheres responsáveis e de mulheres negras, com inclinação mais acentuada do que a observada para mulheres brancas (teste exploratório não apresentado). Isso significa que, à medida que aumenta o total de responsáveis femininas, as mulheres negras aparecem de forma proporcionalmente mais expressiva, reforçando sua sobre-representação na chefia de domicílios. A leitura conjunta do gráfico e da espacialização cartográfica abaixo reforça a sobreposição de vulnerabilidades e destaca a importância de analisar raça, gênero e classe de forma interseccional na compreensão da produção desigual do espaço urbano.

Figura 1 – Cartograma (correlação entre duas variáveis), variável correspondente: Básico_RendaMédia_V007



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

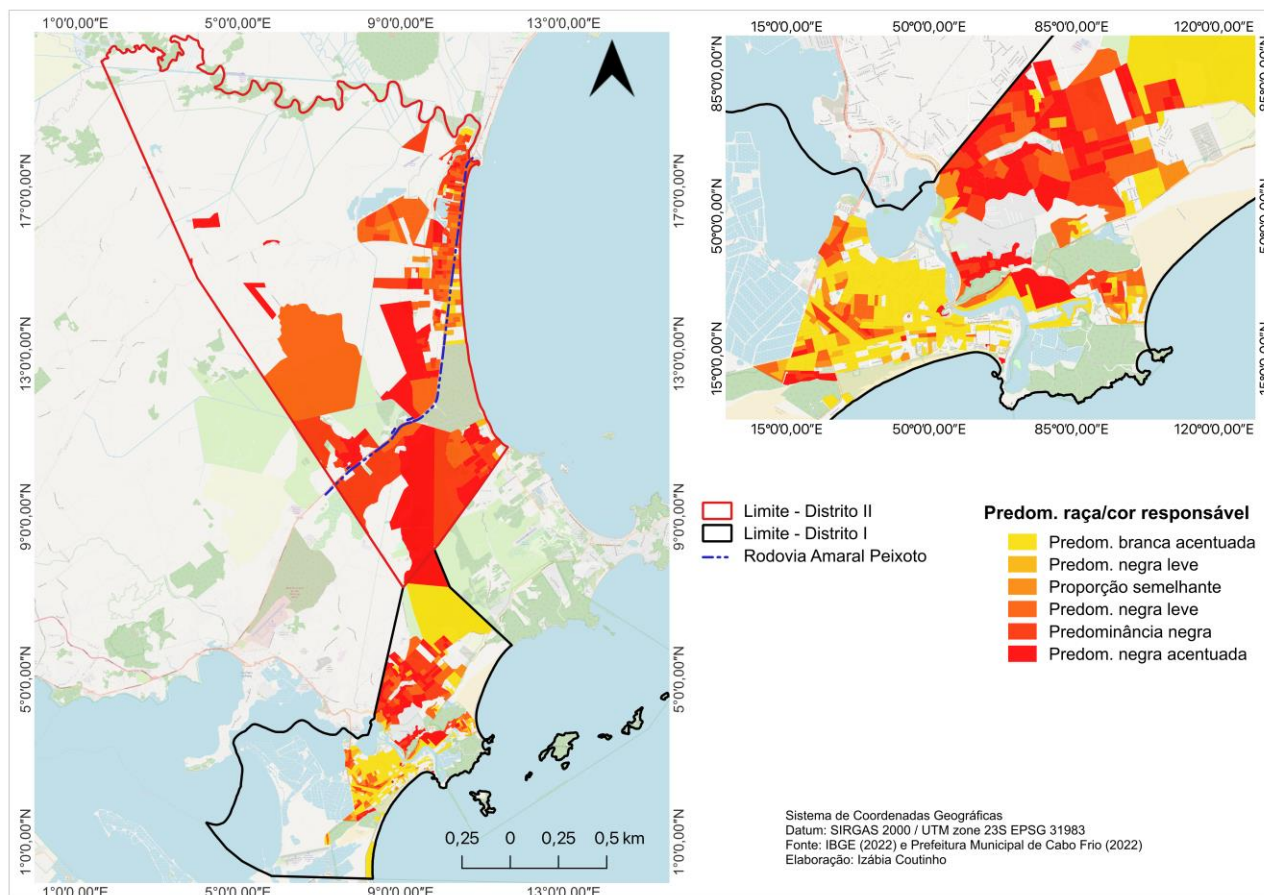
Figura 1 evidencia a sobreposição entre gênero, raça e renda na organização socioespacial de Cabo Frio. Enquanto as áreas centrais e litorâneas concentram os rendimentos médios mais elevados, com reduzida presença de mulheres negras responsáveis, os bairros periféricos do Distrito I e as áreas de expansão recente do Distrito II revelam o padrão inverso: alta concentração de mulheres negras chefes de domicílio em setores de baixa renda. Essa configuração confirma que a desigualdade não se restringe à oposição centro–periferia, mas atravessa o próprio tecido urbano, em que a interseção entre raça, gênero e classe atua como critério de alocação desigual de recursos e oportunidades.

A análise bivariada entre renda e mulheres negras responsáveis pelos domicílios foi realizada a partir da variável “007”, referente ao rendimento médio dos responsáveis, classificada em seis intervalos segundo outliers estatísticos: valores inferiores, 25% menores, 25–50%, 50–75%, 25% superiores e valores superiores. Os resultados mostram que os setores com menor renda média (abaixo de R\$793,08) concentram-se majoritariamente na porção norte do município, no Distrito II, enquanto os setores com maiores rendas (acima de R\$3.277,83) são espacialmente restritos e segregados, localizados no Distrito I, próximos à orla e às áreas turísticas.

A sobreposição dessa variável com a presença de mulheres negras responsáveis revela um padrão de vulnerabilidade social racializada. Os setores de baixa renda coincidem, em grande medida, com a maior proporção desse grupo populacional, sugerindo que essas mulheres estão desproporcionalmente representadas em territórios economicamente desfavorecidos. Esse padrão espacial reflete condições estruturais de desigualdade, como acesso desigual ao mercado de trabalho, habitação precária e distância de serviços urbanos essenciais.

O mesmo ocorre quando se observa a variável “responsável feminino” em termos gerais: a maior proporção de domicílios chefiados por mulheres tende a coincidir com setores de menor renda. Esse resultado reforça a leitura crítica da desigualdade socioespacial, evidenciando como mulheres — sobretudo as negras — concentram-se nos espaços menos favorecidos do município, com maiores dificuldades de acesso à infraestrutura, aos equipamentos públicos e à mobilidade urbana.

Mapa 8 – Diferença percentual entre mulheres negras e brancas responsáveis, por setor censitário (2022)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

O Mapa 8 apresenta a diferença percentual entre mulheres negras e brancas responsáveis pelo domicílio em Cabo Frio. Embora, em 2010, as mulheres chefes de família representassem 33,83% dos lares, a leitura por cor/raça evidencia que a presença de mulheres negras responsáveis supera a de mulheres brancas em diversos setores, enquanto em outros se mantém semelhante ou inferior. Esse padrão espacial sinaliza desigualdades territoriais, reforçadas pelo fato de que os setores com maior proporção de mulheres negras responsáveis tendem a coincidir com áreas de menor renda e precariedade de infraestrutura.

No Distrito II, a presença de mulheres negras responsáveis pelos domicílios concentra-se especialmente em áreas periféricas e em setores identificados como favelas e comunidades urbanas (FCUs), revelando o caráter seletivo da urbanização local. Já no Distrito I, embora exista maior diversidade de setores censitários, a sobreposição entre predominância de mulheres negras chefes de família e territórios periféricos também se faz presente, com destaque para a região do Grande Jardim Esperança.

A leitura espacial do Mapa 8 confirma, assim, que as desigualdades de gênero e raça se territorializam de forma distinta nos dois distritos, mas seguem um mesmo padrão estrutural: mulheres negras são majoritariamente responsáveis por domicílios em áreas precarizadas e socialmente estigmatizadas, enquanto as mulheres brancas concentram-se em setores de maior renda.

A leitura dos gráficos e cartogramas permitiu identificar zonas de concentração, dispersão e desigualdade em Cabo Frio. Os resultados evidenciam que os setores com maior proporção de mulheres negras responsáveis por domicílios coincidem, em grande medida, com áreas de menor renda e menor acesso à infraestrutura urbana, revelando a territorialização das desigualdades estruturais no município. Ao comparar os resultados obtidos da variável de renda, nota-se que, embora o padrão geral de concentração de vulnerabilidade se mantenha, especialmente nas franjas urbanas e nas áreas menos integradas à malha viária central, mesmo em domicílios chefiados por mulheres com rendimentos formais baixos, o conjunto da população residente pode apresentar rendimento médio ainda menor, acentuando desigualdades internas nos próprios lares.

A sobreposição entre gênero, raça e renda mostra como essas variáveis não atuam isoladamente, mas se inter cruzam na produção da vulnerabilidade. Essa perspectiva interseccional reforça que a desigualdade socioespacial não pode ser compreendida apenas como expressão econômica, mas como processo estruturado por desigualdades históricas e racializadas.

Com base nessas evidências, conclui-se que a desigualdade territorial em Cabo Frio ultrapassa a dimensão estritamente material: ela expressa a sobreposição de marcadores sociais que organizam seletivamente o espaço urbano e delimitam de forma desigual o acesso a direitos. A partir desse panorama, a próxima seção aprofunda a análise racial no município, examinando a distribuição da população preta, parda, negra e branca e de que maneira suas presenças configuram diferentes experiências de cidade.

2.3 Dinâmica Espacial Das Classes Sociais

“Forasteiro, não há forasteiro,
Pois nesta terra todos são iguais...”
(Verso do Hino de Cabo Frio/RJ)

Esta seção propõe uma leitura da dinâmica espacial das classes sociais¹⁰ em Cabo Frio, a partir da interseção entre renda, raça e gênero. Para isso, mobiliza-se a categoria da interseccionalidade como instrumento teórico-metodológico capaz de revelar como as desigualdades se territorializam. Os marcadores sociais da diferença — como raça, gênero e classe — compõem essa abordagem e, como destacam Paula e Mares (2023), não devem ser analisados de forma isolada, mas como elementos interligados na construção das desigualdades urbanas. Essa perspectiva permite compreender como diferentes sistemas de dominação operam de forma simultânea e complexa, afetando corpos e raças específicas.

A análise cartográfica e estatística desenvolvida até aqui oferece base sólida para discutir a produção social do espaço e as desigualdades raciais, com ênfase na territorialização das populações negras, em especial as mulheres negras chefes de família, nos setores mais desfavorecidos da cidade. O objetivo é compreender, por meio da análise da espacialização da população segundo raça/cor, como o espaço urbano, tanto no Distrito I quanto no Distrito II, reproduz (e muitas vezes aprofunda) estruturas históricas de exclusão racial, evidenciando a segregação que mantém a população negra à margem da cidade.

A leitura da espacialidade ligada ao processo de formação racial do território permite reconhecer que a interseccionalidade, mais do que um instrumento analítico, é também um elemento chave fundamental para compreender como as desigualdades sociais se materializam no espaço urbano. Como observa Gonzalez (1982), a divisão racial do espaço estrutura a vida urbana, destinando grupos sociais a lugares determinados dentro da hierarquia de classe. Como discutem Rios e Barone (2018), as relações raciais ‘grafam o espaço’, instituindo territórios marcados por estigmas, desigualdades e resistências. Os mapas apresentados a seguir permitem visualizar essa materialização da diferença no território de Cabo Frio mostrando, de forma complementar à seção anterior que discutiu renda e gênero, como a dimensão racial, em articulação com esses marcadores, conforma

¹⁰ Para Gonzalez (2020, p. 55), o racismo deve ser entendido como uma construção ideológica que organiza práticas de discriminação racial e mantém grupos sociais em lugares determinados dentro da exploração de classe. Dialogando com Hasenbalg e Poulantzas, a autora aponta que a reprodução das classes sociais ocorre em dois níveis: o aspecto principal, ligado à manutenção estrutural dos lugares de classe, e o aspecto subordinado, referente à distribuição dos indivíduos nesses lugares. Nesse segundo nível, a raça atua como critério de alocação, destinando sujeitos negros em especial mulheres negras, a posições subalternas no mercado de trabalho e na vida social.

desigualdades socioespaciais em Cabo Frio.

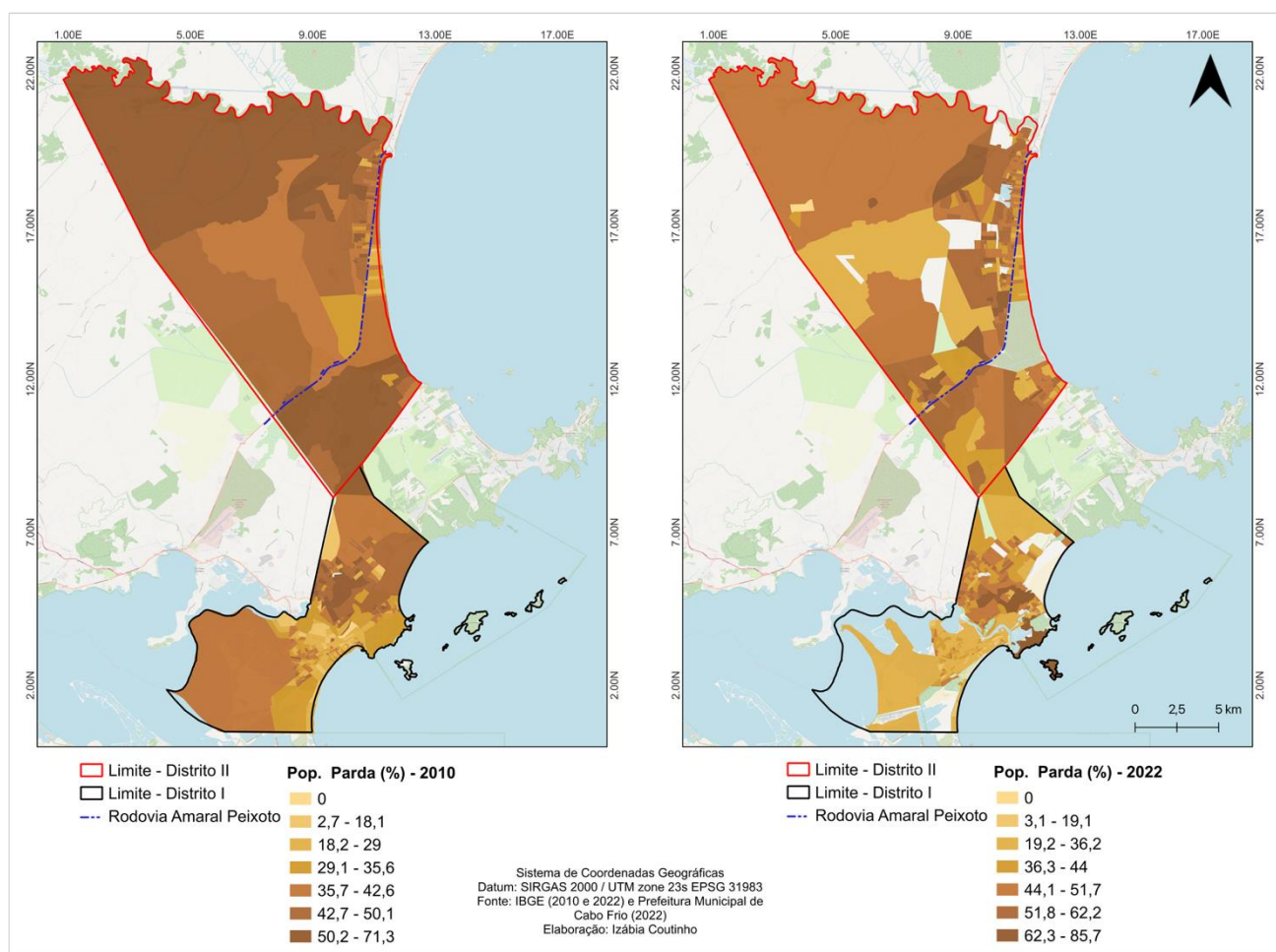
Os dados geográficos apresentados até o momento reafirmam empiricamente realidades observadas no cotidiano urbano. Nesse sentido, como argumenta Rolnik (2007), os chamados “territórios negros” revelam a permanência de processos históricos de exclusão, nos quais populações negras foram sistematicamente confinadas em áreas menos valorizadas, marcadas por déficit de infraestrutura e forte estigma social. Em Cabo Frio, esse padrão se expressa na periferização da população negra como resultado de lógicas estruturais da produção do espaço urbano, que orientam os investimentos e as dinâmicas de valorização territorial.

Nesses territórios, a condição periférica não se define apenas pela distância em relação ao centro, mas sobretudo pela posição social produzida no interior da estrutura urbana, que os mantém subordinados aos circuitos hegemônicos de investimento e de acesso à cidade. Trata-se, portanto, de áreas incorporadas de forma desigual ao tecido urbano, onde a precariedade da infraestrutura e o estigma associado aos espaços reforçam e reproduzem as desigualdades socioespaciais.

A análise cartográfica das seções anteriores permitiu observar que, ainda que Cabo Frio ocupe posição de destaque na rede urbana fluminense, seu espaço intraurbano é marcado por desigualdades visíveis, sobretudo quando analisadas a partir da interseccionalidade, cuja dimensão espacial explicita o caráter geográfico das exclusões sociais e raciais que estruturam a cidade.

O Mapa 9 apresenta a espacialização da população parda em Cabo Frio, permitindo observar sua distribuição no território municipal e suas relações com os processos de desigualdade socioespacial discutidos anteriormente. Para a elaboração do mapa, realizou-se uma análise comparativa entre os Censos Demográficos do IBGE de 2010 e 2022, de modo a captar variações recentes na composição racial do município. A análise possibilita evidenciar como a presença da população parda se concentra em determinadas áreas da cidade, sobretudo nas regiões periféricas, contribuindo para compreender a inscrição das desigualdades raciais no espaço intraurbano.

Mapa 9 – Espacialização da População Parda, por setor censitário (2010 e 2022)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

A análise do Mapa 9, que apresenta a distribuição da população parda em Cabo Frio, revela padrões estruturais da dinâmica étnico-racial do município. Observa-se uma nítida sobreposição entre os dados de cor/raça e os de renda e densidade populacional previamente analisados, reforçando a existência de territórios marcados por múltiplas vulnerabilidades. No Distrito I, destaca-se a área da Grande Jardim Esperança compreendida pelos bairros: Tangará, Monte Alegre, Jardim Però, Reserva do Però, Boca do Mato, Vila do Ar, Jacaré e entre outros que concentram altos contingentes populacionais, baixos rendimentos médios e grande presença de população parda.

Esse conjunto de bairros conforma um aglomerado com dinâmica urbana própria, caracterizada pela precariedade da infraestrutura, presença de pequenos comércios e circulação intensa de pessoas. A Avenida Ézio Cardoso da Fonseca — localizada no bairro Jardim Esperança — desempenha papel central nesse território, funcionando como polo comercial popular e eixo de mobilidade cotidiana. Popularmente conhecida como “Índia” pelos munícipes, essa avenida concentra o fluxo intenso de pedestres e o comércio informal

de rua. Essa dinâmica pode ser interpretada a partir da teoria dos circuitos da economia de Milton Santos (1979), em que o circuito inferior, constituído por atividades econômicas de pequena dimensão, assume forte influência na escala local e sustenta parte significativa da vida cotidiana desses territórios.

Figura 2 – Foto da Av Ézio Cardoso da Fonseca, 2024



Fonte: Google Earth, 2025

Ainda no Distrito I, a comparação entre a região da Grande Jardim Esperança e a área central, que abrange o núcleo administrativo e a faixa costeira, evidencia uma diferença marcante. A prevalência de população parda é muito menor no centro e na orla em relação às áreas periféricas; todavia, esse padrão se manteve inalterado entre os Censos de 2010 e 2022. Entre essas duas áreas, a Ponte Feliciano Sodré opera, como indica Peçanha (2012), um marcador de fragmentação urbana, algo que Mano Brown já anuncia no verso ‘o mundo é diferente da ponte pra cá’. Essa segregação se expressa não apenas em representações sociais, mas também em desigualdades materiais, evidenciando um espaço urbano partido por linhas visíveis e invisíveis de exclusão.

Esse mesmo padrão repete-se no Distrito II. Enquanto o eixo costeiro concentra menor presença de população não branca, as áreas rurais e periféricas apresentam proporções muito mais elevadas de população parda, reforçando a lógica de desigualdade racial e socioespacial observada no município.

Figura 3 – Foto da Ponte Feliciano Sodré e ao fundo a ponte Deputado Márcio Correa

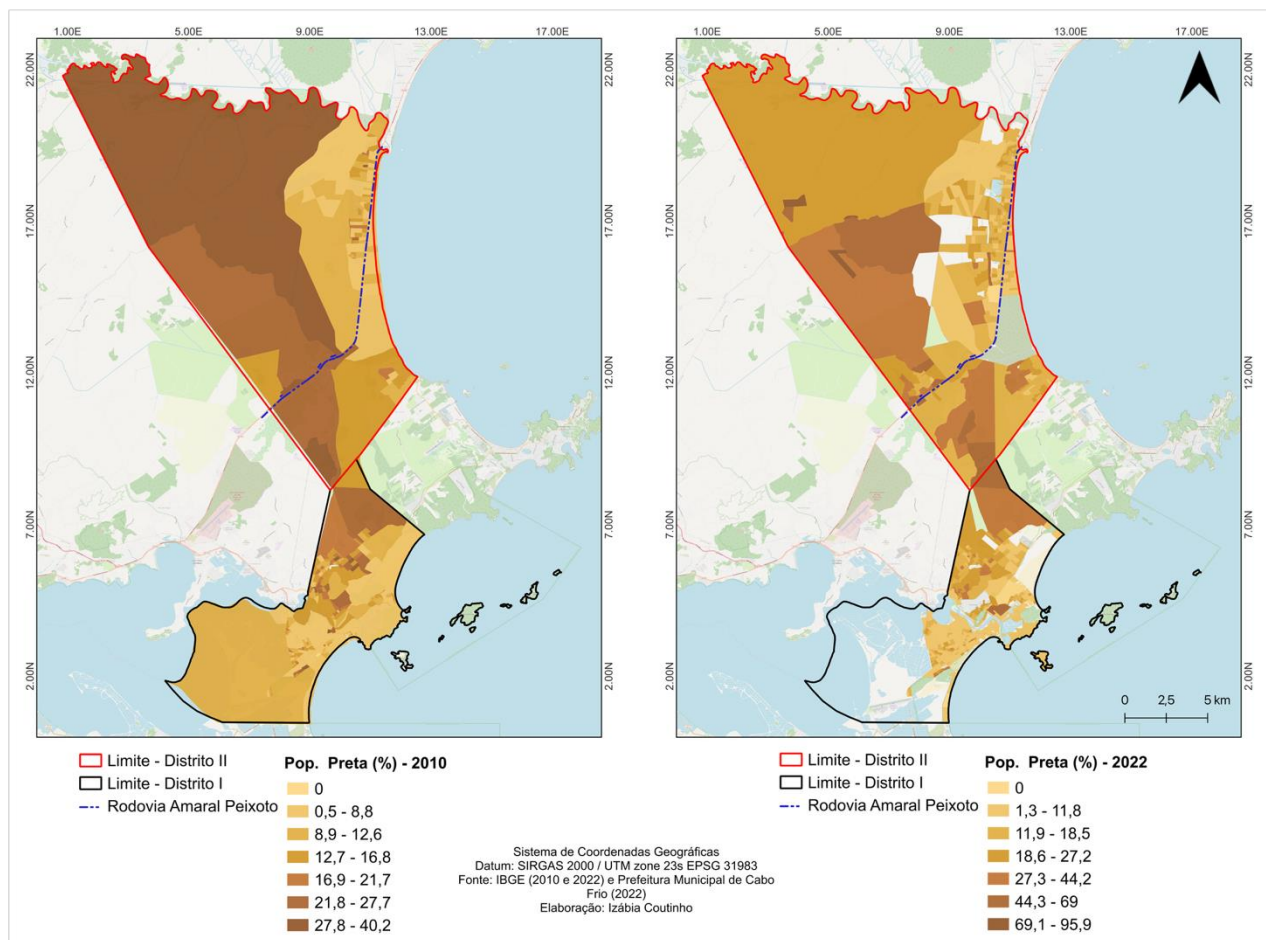


Fonte: Google, 2022.

A análise do Mapa 10, referente à população autodeclarada preta em Cabo Frio, evidencia que, embora o padrão de concentração periférica se repita em relação à população parda, a magnitude é significativamente menor. Os percentuais de pessoas pretas, tanto em 2010 quanto em 2022, aparecem mais baixos e restritos a alguns setores censitários, sobretudo nas áreas periféricas do Distrito I e em porções da área rural do Distrito II. Em contrapartida, a população parda apresenta maior espacialização e percentuais mais elevados, configurando-se como maioria em diversas regiões do município. Essa diferença ressalta a importância de considerar a categoria população negra¹¹ para compreender de forma mais consistente a territorialização das desigualdades raciais em Cabo Frio.

¹¹ O Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) estabelece que são consideradas pessoas negras aquelas que se autodeclaram pretas ou pardas.

Mapa 10 – Espacialização da População Preta, por setor censitário (2010 e 2022)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

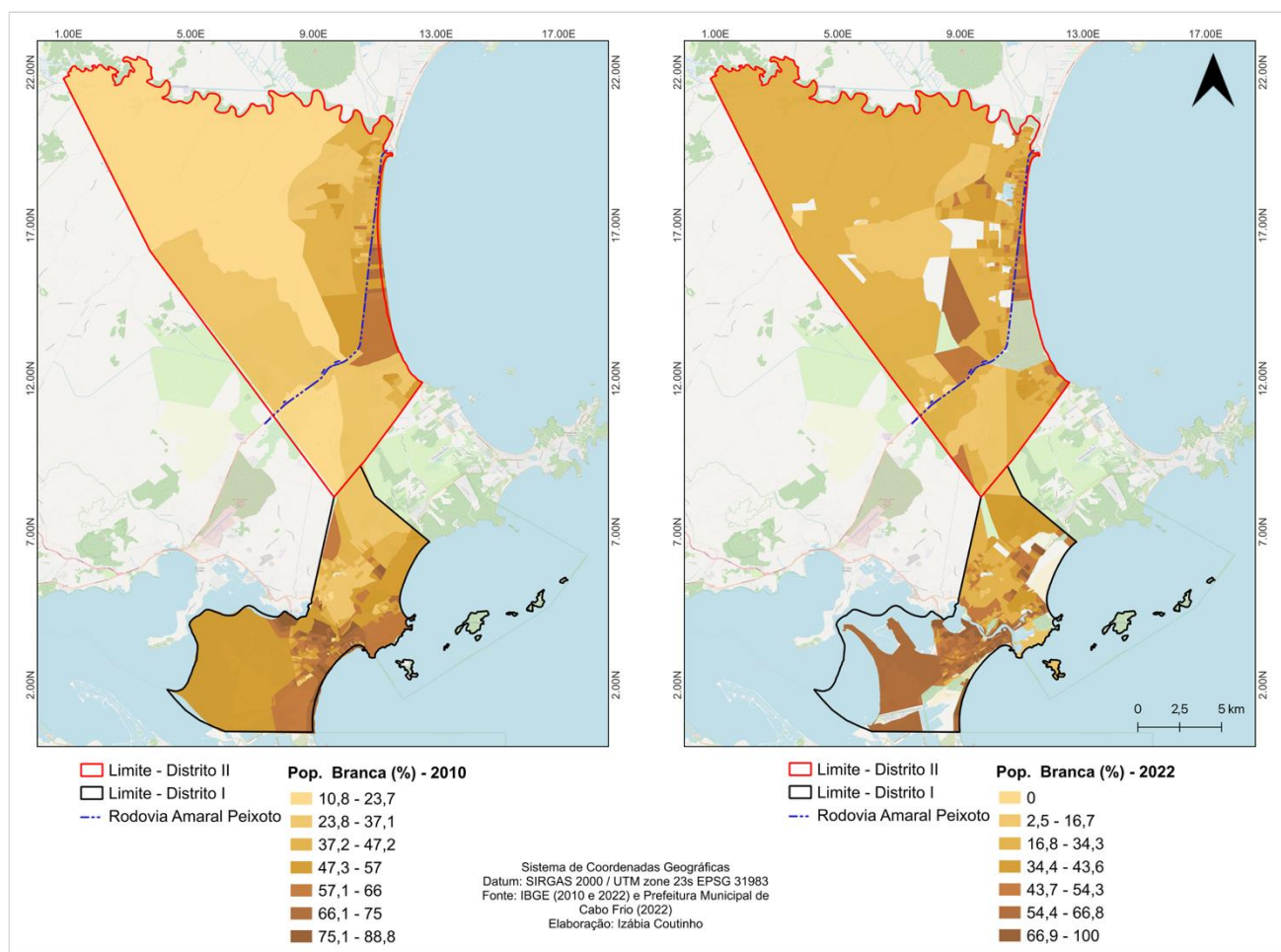
O mapa acima demonstra que a população preta se concentra em maior percentual no Distrito II e na região da Grande Jardim Esperança em ambos os Censos Demográficos. Essa primeira área abriga uma presença significativa de população preta por reunir territórios marcados pela presença quilombola, como os bairros Maria Joaquina, Campos Novos, Agrisa e Botafogo, onde se localizam comunidades remanescentes de quilombos oficialmente reconhecidas. A concentração observada não apenas evidencia vínculos entre raça e território, mas também revela a permanência histórica dessas comunidades, que transformaram espaços de opressão em territórios de memória, resistência e continuidade cultural.

No Distrito II, essa configuração adquire um sentido ainda mais profundo quando analisada à luz do processo histórico de racialização. A antiga Fazenda Campos Novos, fundada pelos jesuítas no século XVII, foi um dos principais polos de recepção e exploração da mão de obra escravizada em Cabo Frio, estruturando a base econômica e demográfica

da região. Com o fim do regime escravocrata, a ausência de políticas de integração e a seletividade do mercado fundiário empurraram populações negras para áreas afastadas e com menor valorização fundiária, fixando-as em territórios que passaram a ser estigmatizados como periferia, incorporados de forma desigual ao tecido urbano. Ainda assim, ao longo do tempo, esses espaços foram ressignificados pela ação das próprias comunidades negras, que neles consolidaram práticas culturais, redes de solidariedade e vínculos territoriais que conferem permanência histórica e sentido de pertencimento.

A concentração da população preta no Distrito II expressa, de um lado, os efeitos duradouros da racialização do espaço, que relegou territórios a uma condição periférica marcada por estigmas e desvalorização; de outro, evidencia a potência da resistência quilombola e da formação racial, que transformaram esses mesmos territórios em espaços de memória, pertencimento e constituição da cidade de Cabo Frio.

Mapa 11 – Espacialização da População Branca, por setor censitário (2010 e 2022)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

O Mapa 11 apresenta a espacialização da população branca em Cabo Frio,

evidenciando sua maior concentração nas áreas centrais e litorâneas do Distrito I, bem como no eixo costeiro do Distrito II. A leste da área central do Distrito I, localiza-se o bairro da Passagem¹², primeiro núcleo urbano do município. Sua formação histórica fortaleceu a valorização simbólica e material da área, que hoje se caracteriza por alto valor imobiliário, forte presença turística e concentração de moradores de maior poder aquisitivo. Esse processo de valorização é reforçado pela instalação de equipamentos turísticos e gastronômicos, configurando um espaço de reprodução do capital. Assim, o bairro da Passagem expressa a permanência de desigualdades históricas, em que a origem colonial do espaço se articula à lógica contemporânea de segregação e exclusão, mantendo os grupos privilegiados no controle dos territórios mais valorizados da cidade.

Além da Passagem, o bairro do Portinho consolidou-se ao longo do século XX como área de classe média e alta, marcada por moradias de padrão elevado e, mais recentemente, pela implantação do Shopping Park Lagos¹³. Esse empreendimento consolidou-se como novo polo de consumo e lazer voltado às camadas de maior renda, intensificando a valorização imobiliária da região e reorganizando fluxos urbanos em escala local, já que a maioria dos trabalhadores que ali prestam serviços reside em bairros periféricos situados antes da Ponte Feliciano Sodré¹⁴. Louzada (2018) problematiza, entretanto, que a instalação do shopping ocorreu em uma área anteriormente ocupada por salinas, onde havia evidências arqueológicas de sambaquis e vestígios de comunidades milenares de interesse do IPHAN. Além disso, trata-se de um território que a própria Lei Orgânica¹⁵ do município reconhece como área de preservação, o que torna ainda mais evidente a contradição entre a lógica da valorização imobiliária e a fragilidade ambiental e

¹² O bairro da Passagem foi o primeiro núcleo urbano de Cabo Frio, implantado às margens do canal que conecta a lagoa ao oceano. Sua posição geográfica recuada do mar aberto foi escolhida estrategicamente para reduzir a vulnerabilidade a ataques de piratas e corsários, segundo registros históricos. Moura e Moreira (2020)

¹³ A literatura urbana reconhece que a criação de novos polos de consumo e lazer, como shopping centers, constitui expressão da policentralidade, um dos elementos que compõem o processo de fragmentação socioespacial (Sposito, 2022). Embora este trabalho não discuta a fragmentação de forma aprofundada, a referência ao conceito é pertinente para situar Cabo Frio nas dinâmicas contemporâneas de reestruturação urbana.

¹⁴ Esses trabalhadores enfrentam obstáculos de mobilidade: a ausência de linhas de transporte público diretas os obriga a descer no ponto final mais próximo e percorrer cerca de 1,4 km a pé até o shopping, ou então a descer no centro da cidade e realizar uma nova baldeação para chegar ao destino. Ambas as alternativas revelam a instabilidade e a desigualdade do acesso às áreas elitizadas da cidade.

¹⁵ Louzada (2018) destaca que a instalação do Shopping Park Lagos ocorreu em desconformidade com a Lei Orgânica Municipal de Cabo Frio, cujo artigo 160, inciso III, determina ser dever do município “*zelar pela utilização racional e sustentada dos recursos naturais e, em particular, pela integridade do patrimônio ecológico, genético, paisagístico, histórico, arquitetônico, cultural e arqueológico*”. Já o artigo 166 complementa tal responsabilidade ao especificar como áreas de preservação permanente os logradouros que contenham manguezais, áreas estuarinas e sítios arqueológicos pré-históricos e históricos, ou seja, todos elementos presentes no local onde o empreendimento foi construído.

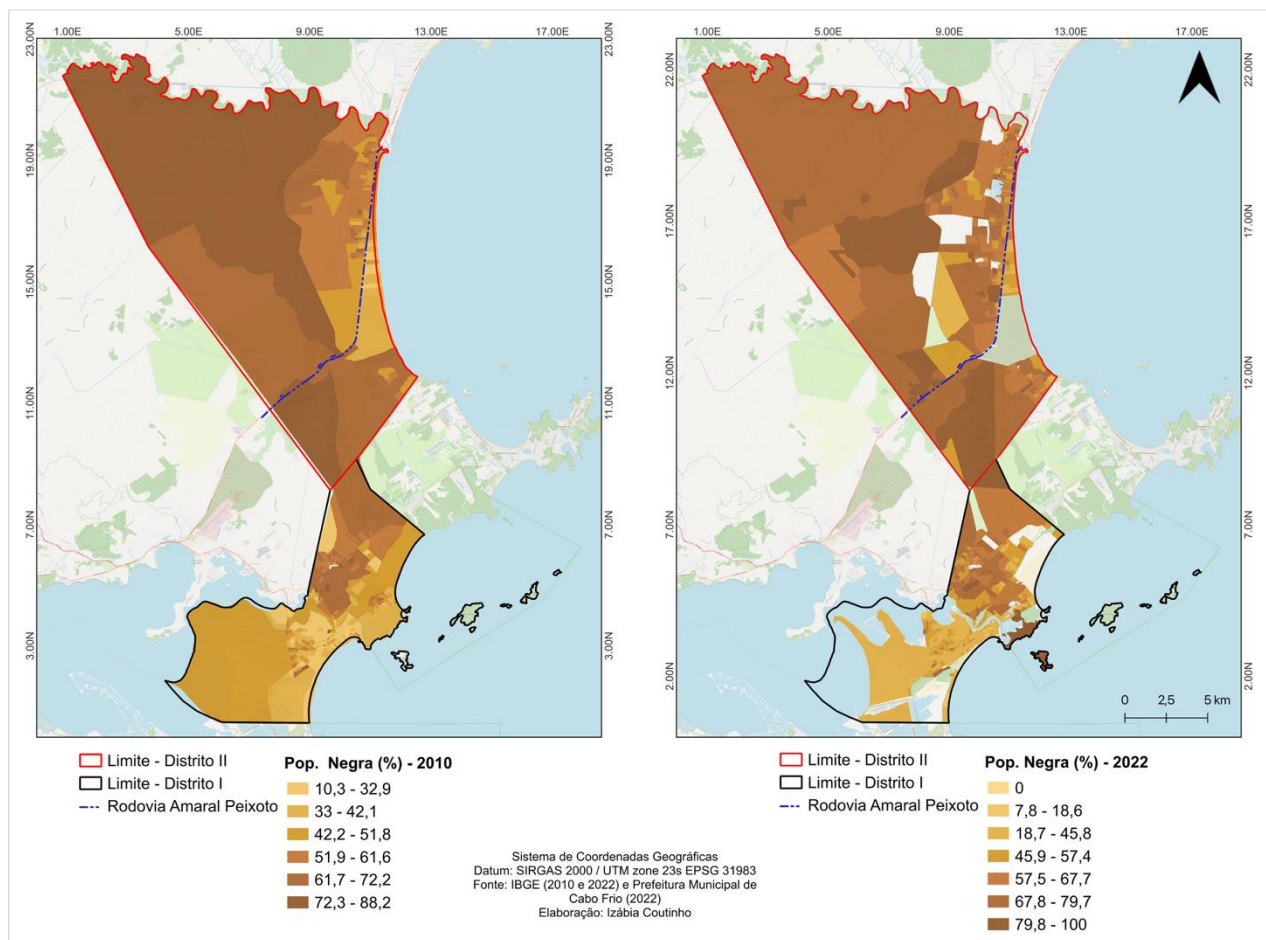
cultural do espaço.

No eixo costeiro do Distrito I, especialmente nas praias do Forte, das Dunas e do Foguete — observa-se igualmente uma predominância significativa de população branca. Esse padrão está diretamente associado ao alto valor imobiliário, aos altos níveis de rendimento nominal mensal do distrito e à presença de empreendimentos de luxo. Trata-se de uma configuração que reforça a lógica da segregação socioespacial¹⁶ verticalizada, na qual territórios de alto valor são apropriados por uma elite branca não residente, consolidando um uso exclusivo e esporádico do espaço urbano, fortemente vinculado à lógica turística e ao veraneio. Santos (2004), afirma que o território não é apenas uma base física, mas também um meio técnico, político e simbólico. Nesse sentido, a ocupação da orla por apartamentos vazios, enquanto as periferias se encontram superlotadas, exemplifica como o território é mobilizado como recurso de valorização, e não necessariamente como espaço de habitação cotidiana.

No eixo costeiro ao sul do Distrito II, localizam-se os antigos condomínios residenciais que, com o tempo, foram transformados em bairros pela Lei Complementar nº 52/2023, como Florestinha, Orla 500, Viva Mar, Terramar, Verão Vermelho e Long Beach. Dentre eles, destacam-se o Orla 500 e o Long Beach, que apresentam os maiores rendimentos médios nominais do distrito. Essa área concentra também a maior presença de população branca, conformando um padrão de segregação étnico-racial associado à valorização fundiária e imobiliária. Esse cenário contrasta com os setores situados a oeste da Rodovia Amaral Peixoto, onde prevalece uma dinâmica distinta, marcada por maior presença de população negra e por condições socioeconômicas mais vulneráveis. Como evidencia o Mapa 12, especialmente a partir dos dados do Censo 2022, essa porção do território concentra as maiores proporções de população negra, reforçando a clivagem interna que organiza o espaço urbano do Distrito II.

¹⁶ Opta-se aqui pelo uso do conceito *segregação socioespacial* por expressar de forma mais precisa a separação territorial entre grupos sociais em Cabo Frio, sobretudo entre áreas elitizadas e as periferias racializadas. Embora relacionado à desigualdade socioespacial, o conceito de segregação evidencia a dimensão espacial e intencional da exclusão, que ultrapassa a mera diferença de acesso a recursos e serviços urbanos.

Mapa 12 – Espacialização da População Negra, por setor censitário (2010 e 2022)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

O Mapa 12 apresenta, em termos proporcionais, a distribuição da população negra por setor censitário em Cabo Frio. No Distrito I, as maiores proporções coincidem com setores onde se localizam Favelas e Comunidades Urbanas (FCUs) e onde os rendimentos nominais médios são mais baixos. Nesses territórios, camadas mais pobres, majoritariamente negras, ocuparam terrenos de forma desordenada, e as obras de infraestrutura, como nivelamento, abertura e pavimentação de ruas, chegaram tardiamente e de modo desigual. Situação semelhante ocorre no Distrito II, sobretudo nas áreas a oeste da Rodovia Amaral Peixoto, cuja ocupação é relativamente recente, intensificada a partir dos anos 1990, sem que houvesse interesse do poder público em organizar o território.

Ao leste da Praia do Forte (eixo costeiro do Distrito I), entretanto, a região da Costa do Perú, Cajueiro, Ogiva e Bosque do Perú apresentam uma configuração distinta. Trata-se de uma ocupação residencial mais contínua, com presença significativa de população negra, conforme revela o mapa. Essa área combina dinâmicas contrastantes: de um lado,

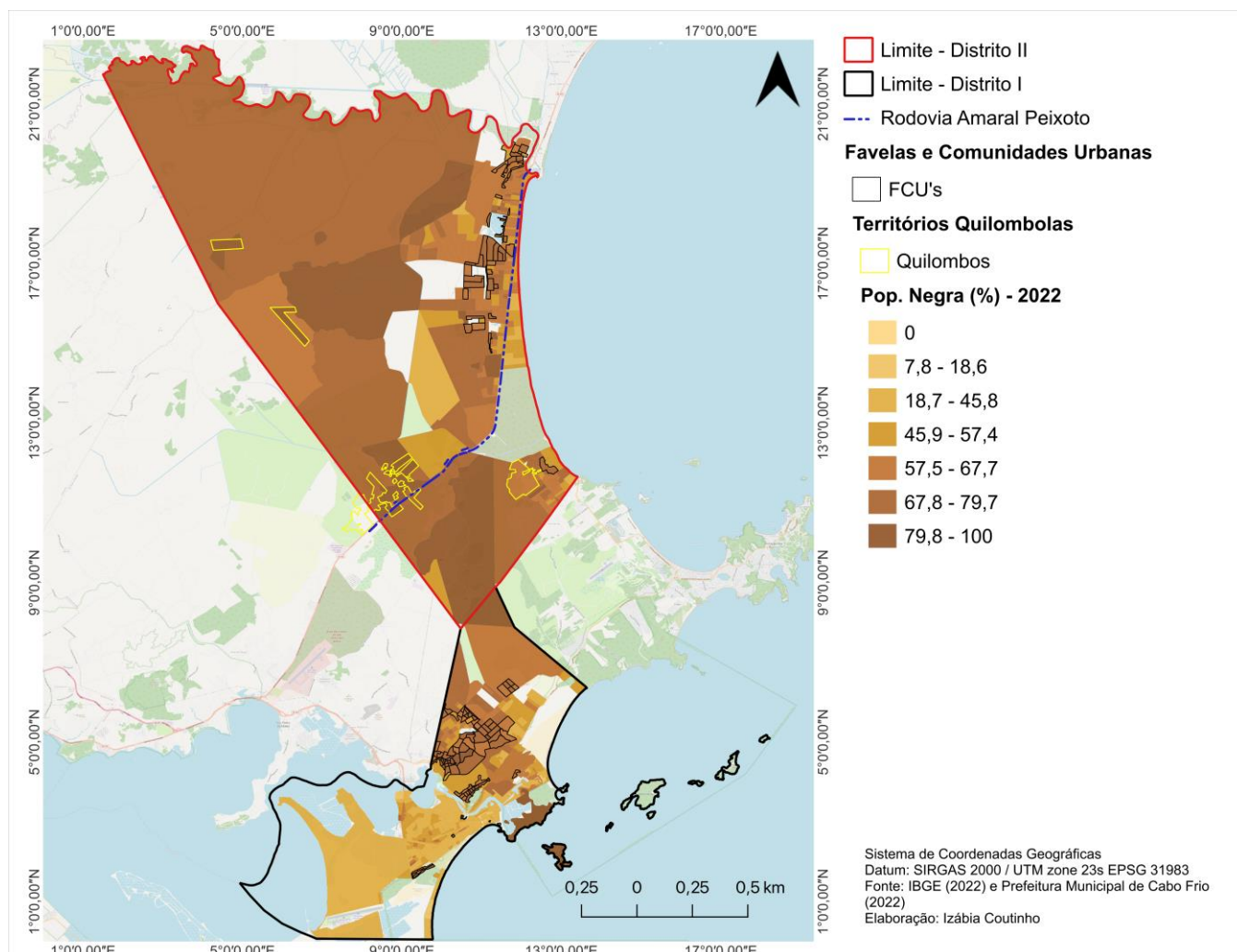
a herança dos trabalhadores do mar e do setor hoteleiro, que marcam sua origem popular; de outro, o avanço recente da gentrificação e da valorização turística, intensificados após a requalificação da orla e a chegada de novos empreendimentos imobiliários. Esse exemplo mostra que, mesmo fora das FCUs, a presença negra também se articula a territórios em disputa, tensionados pela lógica da valorização fundiária.

Outros bairros do Distrito I também ilustram concretamente essas dinâmicas. A Praia do Siqueira, tradicionalmente ocupada por comunidade pesqueira artesanal, enfrenta múltiplos desafios: poluição da Lagoa de Araruama, período de defeso que compromete a renda familiar e impactos das mudanças climáticas que afetam a pesca. Esses fatores acentuam a vulnerabilidade socioeconômica local e revelam como desigualdades raciais e territoriais se entrelaçam também às crises ambientais.

Já os bairros Manoel Corrêa e Célula Matter exemplificam a lógica da “cidade dividida”. A proximidade geográfica com áreas valorizadas não implica integração real: de um lado, o entorno marcado pelo alto valor imobiliário, casas de veraneio e forte presença do turismo; de outro, a carência de equipamentos públicos e o estigma social que recai sobre os moradores. Muitos residentes do Manoel Corrêa trabalham em atividades diretamente ligadas ao turismo, como vendedores ambulantes, quiosqueiros ou prestadores de serviços nas praias. Como argumenta Santos (2004), a convivência entre circuitos distintos de reprodução da vida urbana no mesmo espaço constitui uma das marcas da fragmentação. Nesse caso, a desigualdade é simultaneamente material e simbólica, estruturando formas diferenciadas de pertencimento e cidadania urbana.

Em grande medida, os setores com maior presença de população negra no município coincidem com as Favelas e Comunidades Urbanas (FCUs). Essa sobreposição, contudo, não deve ser interpretada como uma determinação natural de que a população negra “pertence” a esses territórios, mas como expressão das desigualdades estruturais que atravessam a cidade. Nesse processo, a raça opera como critério de alocação, direcionando sujeitos negros, em especial as mulheres negras, para posições subalternas no mercado de trabalho e na vida social. É nesse entrecruzamento de marcadores sociais, articulados espacialmente, que se evidencia o caráter interseccional da exclusão urbana, no qual a marginalização territorial é tanto efeito quanto instrumento da reprodução das desigualdades.

Mapa 13 – Espacialização da População Negra, segundo Territórios Negros¹⁷, por setor censitário



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

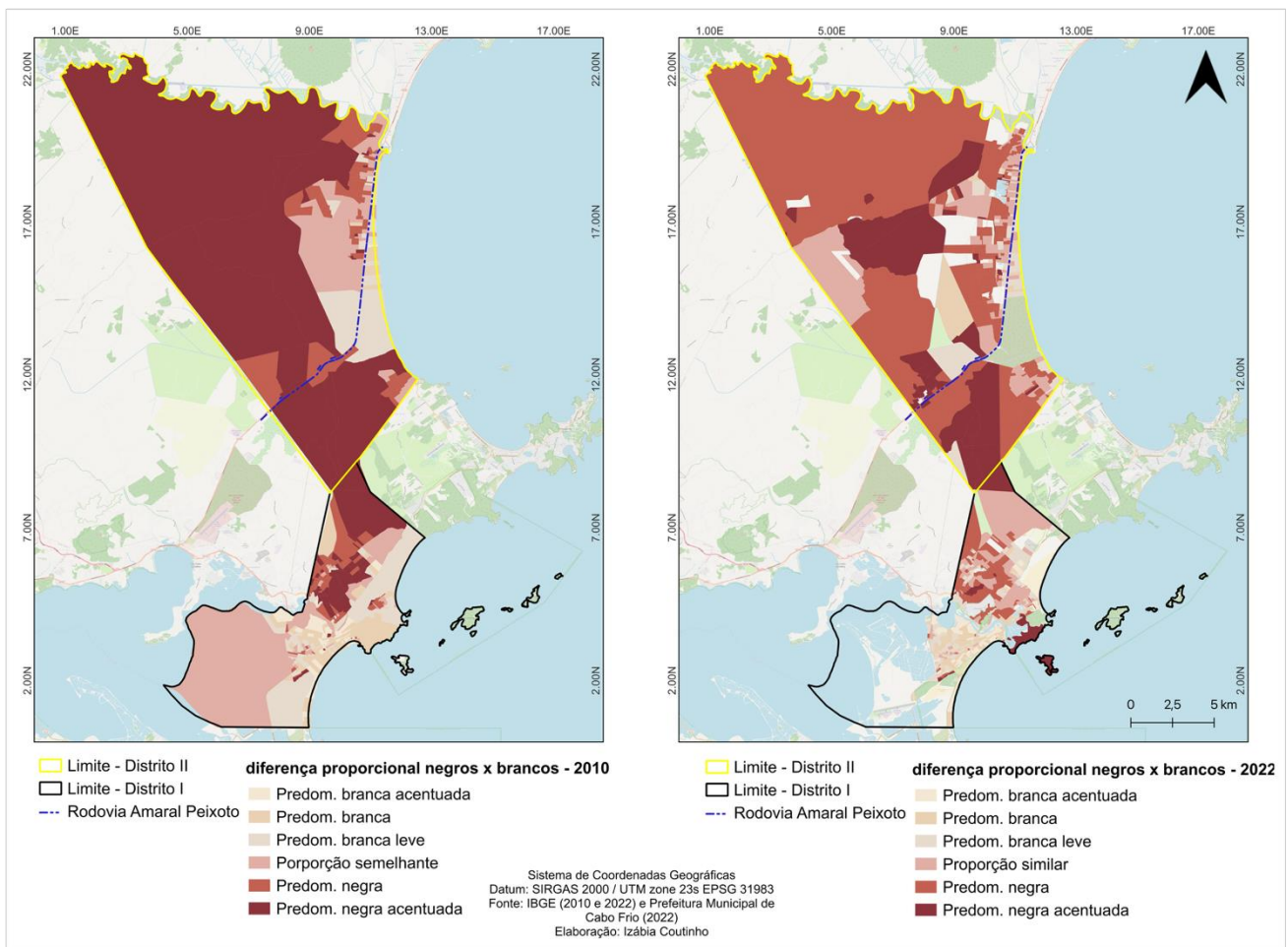
No Distrito II, observa-se que, sobretudo a oeste da Rodovia Amaral Peixoto, os setores com maiores índices de população negra são também aqueles identificados como FCUs, o que evidencia o caráter seletivo da urbanização. Esse mesmo padrão se estende aos territórios quilombolas, todos localizados no distrito, revelando como a presença negra se articula à história de formação do município. Se, de um lado, esses territórios foram estigmatizados e desvalorizados, de outro, configuram-se como espaços de resistência e preservação da memória ancestral, como lembra Nascimento (1980).

A desvalorização e a invisibilização dessas áreas não podem ser lidas apenas como efeitos do mercado imobiliário, mas como parte de um processo mais amplo de apagamento

¹⁷ Optou-se em utilizar a categoria *territórios negros* para demarcar tanto as Favelas e Comunidades Urbanas (FCUs) quanto os territórios quilombolas de Cabo Frio. A expressão é mobilizada aqui não apenas como recorte descritivo, mas como reconhecimento desses espaços enquanto territórios de resistência negra, que guardam a memória ancestral e seguem se afirmando frente às desigualdades raciais e socioespaciais

histórico e cultural, que busca romper vínculos comunitários e desarticular territórios de liberdade construídos ao longo do tempo. Essa ocupação territorial remete ao que Gonzalez (1982) denominou como um dos efeitos do “racismo à brasileira”: a construção da invisibilidade da população negra no espaço urbano. A presença dessas comunidades em áreas precárias não é, portanto, acidental, mas consequência de um processo histórico e ideológico que naturaliza a marginalização da população negra no território cabofriense.

Mapa 14 – Diferença Proporcional Pop. Negra x Branca, por setor censitário (2010 e 2022)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Organização: Izábia Coutinho (2025)

O Mapa 14 explicita de forma sintética como as diferenças proporcionais entre população negra e branca em Cabo Frio são resultado de processos históricos sedimentados no território. Como afirma Santos (2012), o espaço deve ser compreendido como uma acumulação desigual de tempos, em que cada forma carrega marcas de processos passados que se articulam ao presente. Nesse sentido, a concentração da população branca em áreas centrais e litorâneas e a predominância da população negra em bairros periféricos e territórios populares traduzem a racialização do espaço urbano. A

segregação observada no mapa não é um dado contingente, mas a expressão histórica de relações raciais que moldaram Cabo Frio em fronteiras simbólicas e materiais: entre áreas valorizadas e áreas estigmatizadas, centralidades reconhecidas e periferias invisibilizadas, sobretudo no acesso às políticas públicas, definindo territórios de pleno acesso e territórios de exclusão.

A segregação socioespacial da população negra em Cabo Frio não pode ser compreendida apenas como reflexo da estrutura de classes, mas como dimensão constitutiva do racismo estrutural que organiza o espaço urbano brasileiro. Em ambos os distritos, observa-se o mesmo padrão: a população negra permanece à margem do centro e distante da orla, concentrada majoritariamente em Favelas e Comunidades Urbanas (FCUs). Essa configuração evidencia tensões permanentes em torno do direito à cidade, pois os municípios enfrentam dificuldades para permanecer no território, sobretudo em épocas de alta temporada, quando são comuns as quedas de energia e a falta de água nessas áreas.

Trata-se, portanto, de espaços relegados pelo poder público, onde a desigualdade se materializa em infraestruturas precárias e serviços instáveis. Ainda assim, em bairros como o Jardim Esperança (Distrito I), observa-se a construção de dinâmicas próprias, com comércio e serviços que o transformam em um agente centralizador na escala local. Essa configuração reduz a dependência em relação ao centro da cidade e evidencia formas de resistência e reinvenção urbana, em que a população organiza seu cotidiano apesar das condições precárias impostas pelo poder público.

A análise realizada até aqui confirma a hipótese de que a desigualdade socioespacial em Cabo Frio está profundamente atravessada por dinâmicas de raça, gênero e classe, refletindo tanto heranças históricas quanto lógicas contemporâneas de apropriação seletiva do território. Para compreender esse entrecruzamento, recorre-se ao enfoque interseccional, que possibilita identificar como diferentes marcadores sociais se articulam na produção das desigualdades territoriais. A distribuição da população negra em áreas de menor renda e infraestrutura precária evidencia a territorialização do racismo estrutural, enquanto as sobreposições com variáveis de gênero e classe revelam padrões persistentes de exclusão.

A utilização de técnicas de análise espacial, como cartogramas e gráficos de dispersão mostrou-se fundamental para tornar visível como essas vulnerabilidades se acumulam e se reproduzem no espaço urbano. A combinação metodológica dos dados censitários e mapas temáticos, permitiu evidenciar que a desigualdade socioespacial não

se restringe à dimensão empírica, mas também assume caráter simbólico e político. A manipulação da escala, como discutem Lacoste (1976) e Raffestin (1993), constitui-se, nesse contexto, em um recurso estratégico para legitimar ou contestar desigualdades, de modo que o discurso da fragmentação tanto pode invisibilizar quanto denunciar processos de exclusão urbana.

Um aspecto relevante que precisa ser considerado refere-se ao aumento da autodeclaração da população parda entre os dois últimos Censos. Esse crescimento está relacionado às políticas públicas de letramento racial e às transformações sociais que estimularam maior reconhecimento e valorização da identidade negra no Brasil. Diante disso, tornou-se indispensável analisar pretos e pardos em conjunto sob a categoria de população negra¹⁸, pois apenas essa abordagem permite captar com maior precisão os efeitos da racialização do espaço urbano.

Esses padrões de periferização e carência de infraestrutura evidenciam como a ocupação do território reflete desigualdades historicamente construídas. No capítulo seguinte, voltaremos o olhar para um dos principais instrumentos que poderiam mitigar essa disparidade: os *royalties* do petróleo. Ao analisar a arrecadação e, sobretudo, a forma como esses recursos são distribuídos e executados pelo poder público, investigaremos se o influxo de receitas tem sido capaz de reduzir as vulnerabilidades identificadas ou se, ao contrário, tem contribuído para reforçar a desigualdade socioespacial já descrita.

¹⁸ Ainda que a leitura isolada das categorias “pretos” e “pardos” tenha sido realizada em determinados momentos da análise para identificar padrões territoriais específicos, a opção metodológica adotada foi a de tratá-las de forma conjunta, sob a categoria de população negra. Essa escolha se deve ao entendimento de que a separação tende a fragmentar a interpretação e atenuar a dimensão estrutural do racismo que organiza o território, dificultando a apreensão das desigualdades historicamente construídas e reproduzidas no espaço urbano.

3 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DOS *ROYALTIES*

O papel do Estado na regulação e gestão dos *royalties* do petróleo envolve dimensões complementares e interdependentes. No plano regulatório, o Estado atua como legislador e normatizador, definindo marcos legais, critérios e percentuais de distribuição, bem como condicionantes de uso dos recursos. Leis como a Nº 7.990/1989, Nº 12.734/2012 e Nº 12.858/2013 exemplificam esse papel ao estabelecer, respectivamente, quem tem direito aos *royalties*, as fórmulas de cálculo e a vinculação obrigatória de parte da receita às áreas de educação e saúde. A regulação também inclui a atuação de órgãos como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) no cálculo, repasse e fiscalização dos montantes.

Já no plano gestor, a responsabilidade recai sobre a administração pública, especialmente em nível estadual e municipal, na tarefa de planejar, executar e monitorar o uso dos recursos, integrando-os aos instrumentos orçamentários como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Isso implica decidir entre investimentos estruturantes e despesas correntes, evitando a dependência fiscal e promovendo o desenvolvimento de longo prazo, a efetividade dos *royalties* como instrumento de desenvolvimento depende não apenas da clareza normativa, mas da capacidade de gestão e controle social sobre sua aplicação, sob pena de perpetuar distorções e desigualdades territoriais. No contexto de Cabo Frio, essa discussão se insere na análise de como o uso corporativo do território (Santos, 2002) e a seletividade urbana moldam a apropriação desses recursos, podendo reforçar ou mitigar processos de desigualdade socioespacial.

Diante desse panorama, torna-se crucial investigar como o Estado, em suas diferentes esferas, estabelece as regras, monitora o cumprimento das normas e decide sobre a alocação efetiva dos recursos. É precisamente esse papel do Estado na regulação e na gestão dos *royalties*, que por conseguinte será definido a arrecadação e a gestão desse recurso pelo município de Cabo Frio.

Visando estruturar a revisão de forma organizada, o capítulo está dividido em duas seções. A primeira apresenta uma breve discussão sobre o papel do Estado na regulação e gestão dos *royalties*. A segunda seção analisa a transparência orçamentária, isto é, os dados referentes à gestão municipal dessas receitas, em diálogo com representações cartográficas. Tem-se como objetivo testar a hipótese de que os investimentos derivados das rendas petrolíferas, ainda que vinculados legalmente no caso do pré-sal às funções de saúde e educação, concentram-se majoritariamente no 1º Distrito em detrimento do 2º

Distrito, onde foi constatado na seção anterior maiores vulnerabilidades socioespaciais.

3.1 O PAPEL DO ESTADO NA REGULAÇÃO E GESTÃO DOS *ROYALTIES*

Entre 1997 e 2016, a política industrial para o setor de petróleo e gás natural no Brasil foi marcada por profundas reformas no arcabouço institucional e regulatório, impulsionadas pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), que abriu o setor ao capital privado nacional e internacional. Esse processo ocorreu em um contexto em que a política macroeconômica ocupava posição central na agenda econômica, exigindo que as políticas industriais se adaptassem a esse cenário. A partir dessa reforma, foram criadas instâncias de gestão das políticas públicas para o setor, e ciência, tecnologia e inovação passaram a ocupar papel estratégico como vetores de desenvolvimento econômico.

Antes dessa reformulação, o regime de distribuição das compensações financeiras pela exploração de petróleo já havia passado por importantes mudanças. A Lei nº 7.525/1986, ao regulamentar alterações introduzidas pela Lei nº 7.453/1985, não apenas estabeleceu critérios para identificar municípios confrontantes e definir zonas de produção, como também regulamentou a criação do Fundo Especial. Esse fundo corresponde a 1% da arrecadação total das compensações financeiras provenientes da exploração de petróleo e gás natural na plataforma continental, sendo distribuído a todos os estados, territórios e municípios brasileiros, independentemente de sua localização em relação às áreas produtoras. Do montante arrecadado, 20% são destinados aos estados e territórios e 80% aos municípios, obedecendo aos mesmos critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Assim, o Fundo Especial funciona como um instrumento de redistribuição territorial da renda petrolífera, buscando mitigar desigualdades regionais e ampliar o alcance dos benefícios gerados por essa atividade econômica (Costa, 2013).

Essa estrutura de distribuição, que combinava repasses diretos aos entes produtores e um mecanismo de compensação mais abrangente, permaneceu em vigor até a reforma promovida pela Lei nº 9.478/1997, conhecida como Lei do Petróleo, que alterou significativamente o marco institucional e regulatório do setor. Nesse novo modelo, a atuação do Estado passou a concentrar-se na regulação e fiscalização, assegurando que os recursos gerados pela exploração de bens públicos resultassem em benefícios concretos para a sociedade. Órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) exercem papel fundamental na fiscalização, garantindo que os *royalties* sejam aplicados de forma correta e transparente, especialmente

em áreas prioritárias como saúde, educação e infraestrutura. Conforme a Petrobrás (2012, p.50),

Esses devem ser aplicados em projetos de três dimensões, que preparem o município e as gerações futuras para quando o petróleo terminar, que gerem riqueza alternativa de modo sustentável para substituir a riqueza exaurida e que contribuam para a justiça intergeracional.

A Lei nº 9.478/1997 reformulou o marco institucional da indústria de petróleo e gás no Brasil, criando a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) como órgão regulador responsável por licitar, contratar e fiscalizar as atividades de exploração e produção. Nesse modelo, o Estado deixou de atuar como operador direto, assumindo a função de regulador e transferindo as operações a empresas por meio de contratos de concessão. Entre as obrigações dessas empresas está o pagamento de *royalties*, compensação financeira estabelecida pela Lei do Petróleo e definida por Barbosa (2001) como um imposto de 5% a 10% sobre o valor bruto da produção mensal de petróleo, a ser revertido à sociedade.

Esses recursos, cujo termo “*royalty*” remete historicamente ao direito de exploração de recursos por terceiros, Leal e Serra (2002), são distribuídos a estados e municípios produtores, e a órgãos federais. Calculados mensalmente para cada campo produtor, com base nos volumes extraídos e preços de referência, seus valores são creditados aos beneficiários dois meses após a produção, ANP (2001). Ao longo dos anos, a arrecadação dessa compensação cresceu significativamente, impulsionada pela alta dos preços internacionais do petróleo e pela elevação da produção nacional, beneficiando especialmente o Estado do Rio de Janeiro e os municípios confrontantes¹⁹ à Bacia de Campos.

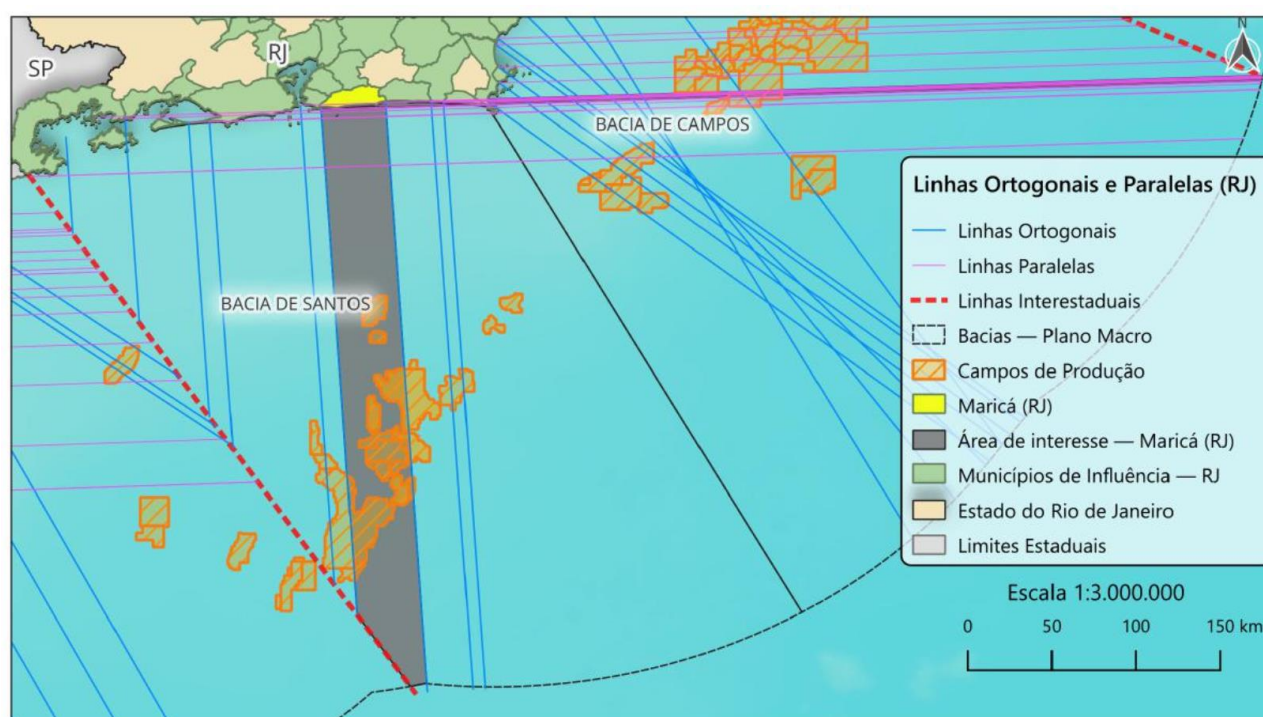
A distribuição dos *royalties* e das participações especiais entre os entes federativos segue critérios técnicos definidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e operacionalizados a partir de delimitações espaciais elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No caso da Bacia de Campos, principal área produtora do país, os repasses aos municípios confrontantes são determinados pela sua posição geográfica em relação aos poços de extração.

Essa definição utiliza dois tipos de linhas: as linhas paralelas, traçadas de forma equidistante à linha de costa, e as linhas ortogonais, projetadas perpendicularmente a partir

¹⁹ Quando a produção ocorre no mar (produção offshore, no jargão técnico) a terminologia cabível para os municípios principais beneficiários das Rendas Petrolíferas é “Municípios confrontantes” (com poços e campos de produção). (MPRJ, 2018)

dos limites territoriais municipais. A interseção desses traçados estabelece as áreas de confrontação marítima, identificando quais poços estão sob jurisdição de cada município. Na representação cartográfica elaborada pelo IBGE, como ilustrado na figura 4, os polígonos laranja no oceano representam a localização dos campos de produção petrolífera confrontantes às áreas geográficas municipais, e as linhas azuis são as ortogonais e as linhas rosas são as paralelas, servindo como base para o cálculo da parcela de *royalties* a ser repassada.

Figura 4 – Linhas Ortogonais e Paralelas a partir da costa do município de Maricá (RJ).



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Economia (2025). Elaboração: PCMRP (2025).

De acordo com o artigo 4º da Lei nº 7.525/1986, essa delimitação resulta na definição de três zonas geoeconômicas: Produção Principal, Produção Secundária e Zona Limítrofe, cada uma com regras próprias para o repasse dos recursos. Essa classificação é fundamental para o entendimento de como o coeficiente de cada município é calculado e como se dá a repartição proporcional dos valores recebidos. O quadro a seguir sintetiza os critérios e a forma de distribuição para cada zona.

Tabela 4 – Critérios de definição e distribuição dos *royalties* por região de produção

Zona geoeconômica	Critérios de definição	Critérios de distribuição dos <i>royalties</i>
Zona de Produção Principal (ZPP)	Municípios confrontantes com poços produtores ou que possuam três ou mais instalações industriais para processamento,	O valor é proporcional ao coeficiente individual do município em relação à

	tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural (excluindo dutos), ou instalações de apoio à exploração, produção e escoamento, como portos, aeroportos, oficinas de manutenção, almoxarifados, armazéns e escritórios.	soma dos coeficientes individuais de todos os municípios da ZPP.
Zona de Produção Secundária (ZPS)	Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo estações de compressão e bombeio ligadas diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente a essa finalidade. Ramais de distribuição secundária são excluídos.	O valor é proporcional ao coeficiente individual do município em relação à soma dos coeficientes individuais de todos os municípios da ZPS.
Zona Limítrofe (ZL)	Municípios contíguos à ZPP, bem como aqueles que sofram impactos sociais ou econômicos da produção ou exploração de petróleo e gás natural.	O valor é proporcional ao coeficiente individual do município em relação à soma dos coeficientes individuais de todos os municípios da ZL.

Fonte: Adaptado de Lei nº 7.525/1986. Organização: Izábia Coutinho (2025)

Compreendendo a lógica da regionalização adotada para o repasse dos *royalties*, é possível identificar os critérios que definem a parcela destinada a cada município. Conforme a Agência Nacional do Petróleo (2001), no regime de concessão, o percentual de *royalties* pode variar entre 5% (mínimo) e 10% (máximo). A distribuição é proporcional à participação do coeficiente individual de cada município na soma dos coeficientes de todos os integrantes da respectiva região (principal, secundária ou limítrofe).

A distribuição de *royalties* para cada município é proporcional a participação de seu coeficiente individual na soma dos coeficientes individuais de todos os municípios da zona (principal, secundária ou limítrofe) de que ele faz parte. (ANP, 2001, p.73)

A regra de rateio dos *royalties* considera dois parâmetros:

- Até 5%, calculado em função da localização do poço de petróleo (Lei nº 7.990/1989).
- Acima de 5%, calculado em função do campo produtor (Lei nº 9.478/1997).

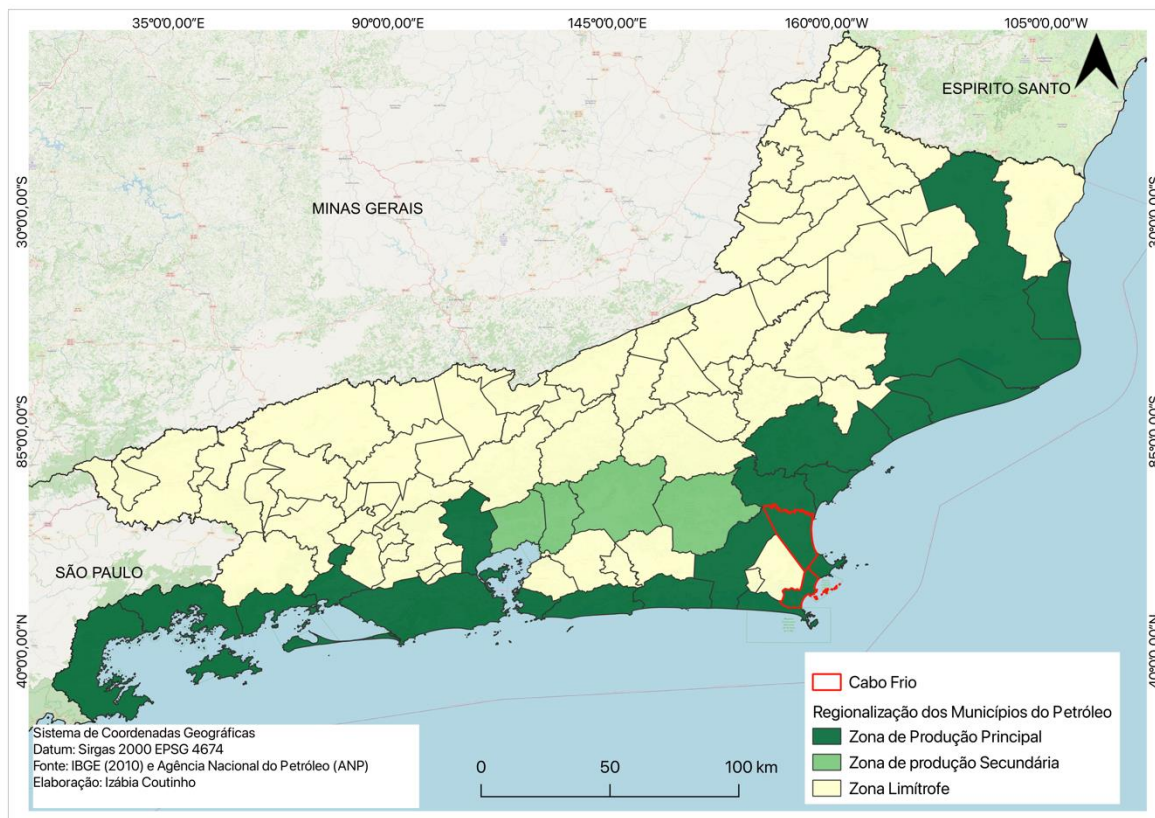
Tabela 5 – Critérios de rateio dos *royalties* por percentual e tipo de município

Percentual de <i>Royalties</i>	Critério de Localização	Tipo de Município Beneficiário
Até 5% (Lei nº 7.990/1989)	Relação direta com o poço produtor	Municípios integrantes da Região Principal de Produção; Municípios integrantes da Região Secundária de Produção; Municípios limítrofes à Região Principal; Municípios com instalações de embarque/desembarque de petróleo ou gás natural.
Acima de 5% (Lei nº 9.478/1997)	Relação com o campo	Municípios confrontantes com campos de produção; Municípios afetados por instalações de

	produtor	embarque/desembarque de petróleo ou gás natural.
--	----------	--

Fonte: Adaptado de Agência Nacional do Petróleo (2001, p. 45). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Mapa 15 – Definição da regionalização dos municípios inseridos na cadeia produtiva do petróleo do Rio de Janeiro, segundo a Agência Nacional do Petróleo (ANP)



Fonte: Agência Nacional do Petróleo, (2001) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Mapa 15 apresenta a regionalização dos municípios inseridos na cadeia produtiva do petróleo no Estado do Rio de Janeiro, segundo a metodologia da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Essa representação espacial complementa o quadro anterior, permitindo visualizar a configuração territorial da delimitação das zonas de produção principal, secundária e limítrofe, bem como identificar os municípios que compõem cada uma dessas áreas, base para o cálculo dos coeficientes de repasse dos *royalties*.

Conforme ilustrado, todos os municípios fluminenses participam do rateio dos *royalties*. Nesse contexto, Cabo Frio integra a Zona de Produção Principal (ZPP), por ser confrontante à Bacia de Campos e desempenhar papel direto na atividade de produção petrolífera.

No final da década de 2000, a indústria de Petróleo e Gás no Brasil entrou em um novo ciclo, marcado por expectativas elevadas e mudanças regulatórias. Avanços tecnológicos na exploração em águas profundas possibilitaram a descoberta de reservas

expressivas na camada do pré-sal. Costa (2013), ressalta que em 2007, a Petrobras anunciou a descoberta no Campo de Tupi, localizado na Bacia de Santos, com potencial de produção estimado entre 5 e 8 bilhões de barris recuperáveis, número expressivo diante das reservas provadas brasileiras da época, que somavam cerca de 12 bilhões de barris (ANP, 2012).

Além do volume, a qualidade do óleo também se destacou: classificado como leve, com cerca de 30° API, representava uma vantagem frente ao perfil predominante de petróleo pesado no país. A possibilidade de reduzir a importação de derivados mais leves intensificou o interesse político e econômico sobre essas reservas, reacendendo o debate em torno do aumento da participação estatal nas receitas e da redistribuição das rendas petrolíferas. Esse cenário resultou na formulação de um novo marco regulatório para o setor.

Historicamente, a aplicação dos recursos oriundos das rendas petrolíferas no Brasil foi moldada por mudanças legislativas que acompanharam o crescimento da arrecadação. A Lei nº 2.004/1953 determinava que, na exploração em terra, as receitas fossem destinadas prioritariamente à produção de energia elétrica e à pavimentação de rodovias. Reformas posteriores, como o Decreto-Lei nº 523/1969 e o Decreto-Lei nº 1.288/1973, acrescentaram finalidades como o financiamento de pesquisas e a formação de estoques de combustíveis.

A Lei nº 7.453/1985 incluiu estados, territórios e municípios confrontantes da exploração offshore entre os beneficiários, estabelecendo destinação preferencial para setores como energia, pavimentação, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ambiental e saneamento básico. A Lei nº 7.525/1986 reforçou essa obrigatoriedade e atribuiu ao Tribunal de Contas da União a função de fiscalizar sua aplicação, ainda que sem prever sanções pelo descumprimento.

O Decreto nº 1/1990 introduziu restrições claras, proibindo o uso dos recursos para pagamento de dívidas e despesas com pessoal permanente. Essa regra foi flexibilizada pela Lei nº 10.195/2001, que autorizou a quitação de débitos com a União e a capitalização de fundos previdenciários. Apesar disso, Segundo Costa (2013) estudos como os de Serra (2005a; 2005b) e Serra e Marinho (2010) apontam limitações persistentes, como a falta de instrumentos específicos de controle social e a dificuldade de sustentar a operação de novos equipamentos e serviços sem ampliar o quadro de servidores, o que levou muitos municípios a recorrer à terceirização.

Mais recentemente, a Lei nº 12.858/2013 vinculou parte dos *royalties* e participações

especiais à saúde e à educação, reforçando seu caráter social e aproximando a discussão da ideia de justiça intergeracional. Essa mudança traz à tona a necessidade de avaliar se, em municípios confrontantes como Cabo Frio, tais recursos têm sido de fato aplicados para reduzir desigualdades estruturais ou se continuam a reproduzir padrões seletivos de investimento.

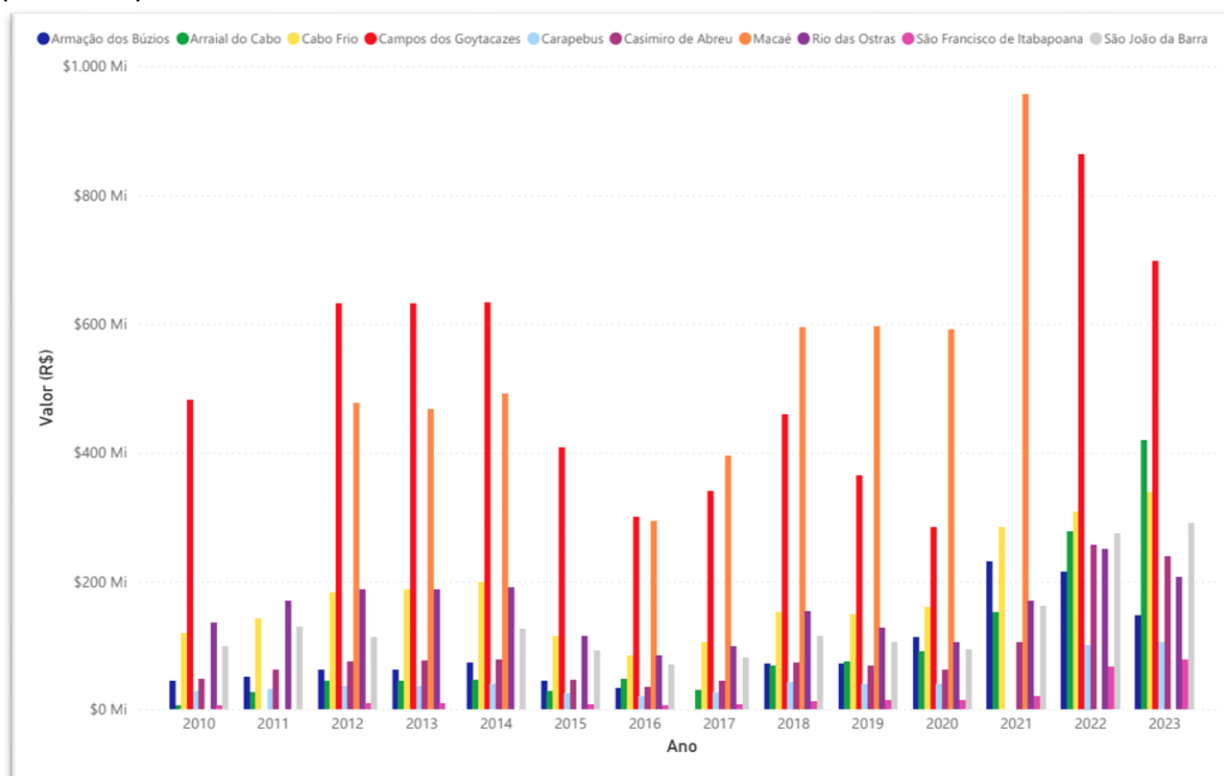
Tabela 6 – Classificação das Receitas de Compensação Financeira (Petróleo e Mineração)

Arrecadadas pelo Município

Tipo de Receita	Origem	Marco Legal	Descrição Simplificada
<i>Royalties</i> pela Produção	Petrobras	Lei nº 7.990/1989 e Lei nº 8.001/1990	Compensação financeira básica paga a estados e municípios pela extração de petróleo e gás natural.
<i>Royalties</i> por Excedente de Produção	ANP	Lei nº 9.478/1997	Valor adicional calculado sobre a produção que ultrapassa o nível esperado.
Participação Especial (PEA)	ANP	Lei nº 9.478/1997 (regulamentada pelo Decreto nº 2.705/1998)	Pagamento adicional devido em campos de alta produtividade ou rentabilidade.
Fundo Especial do Petróleo (FEP)	ANP / Tesouro Nacional	Lei nº 9.478/1997	Redistribuição de parte dos <i>royalties</i> para municípios e estados não produtores, mas afetados pela exploração.
<i>Royalties</i> do Pré-Sal e Vinculações (Saúde e Educação)	ANP	Lei nº 12.351/2010 e Lei nº 12.858/2013	Recursos do pré-sal e seus saldos/rendimentos, obrigatoriamente aplicados em saúde e educação.

Fonte: Adaptado de Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025) e ANP (2001). Organização: Izábria Coutinho (2025)

Gráfico 4 – *Royalties* recebidos anualmente pelos municípios confrontantes à bacia de campos (2010-2023)²⁰



Fonte: InfoRoyalties (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

O gráfico acima apresenta a evolução anual dos valores de *royalties* recebidos pelos municípios confrontantes à Bacia de Campos entre 2010 e 2023, segundo dados do InfoRoyalties. Observa-se a predominância de Macaé e Campos dos Goytacazes na arrecadação, com patamares significativamente superiores aos demais municípios, pois além desses municípios serem produtores, eles abrigam instalações de embarque e desembarque, o que consequentemente eleva o coeficiente individual de participação no rateio dos *royalties*. Cabo Frio mantém-se, ao longo do período, entre os municípios com repasses intermediários, registrando crescimento notável a partir de 2021, acompanhando a tendência de elevação geral das receitas na região.

Até 2015, Cabo Frio figurava entre os cinco municípios que mais recebiam receitas oriundas da exploração petrolífera, conforme dados do InfoRoyalties (2025). A partir da análise da regionalização e do ranking de repasses, torna-se imprescindível aprofundar a reflexão sobre a transparência e a gestão dessa arrecadação. Mais do que dimensionar o volume recebido, é necessário investigar de que forma esses recursos vem sendo aplicados e se tem, de fato, contribuído para enfrentar desigualdades históricas ou, ao contrário,

²⁰ O período de 2010 a 2023 corresponde ao recorte temporal adotado para a análise dos dados nesta pesquisa.

reforçado a seletividade urbana e a desigualdade socioespacial. Esse debate abre caminho para a próxima seção, dedicado aos limites institucionais e aos mecanismos de controle que orientam e, por vezes, restringem a utilização dessas receitas em Cabo Frio para esses fins.

3.2 A TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA E OS LIMITES INSTITUCIONAIS: PARA ONDE VAI O DINHEIRO DO PETRÓLEO?

A presente seção tem por objetivo explicitar os critérios que orientaram a escolha do recorte espacial adotado na pesquisa e discutir a utilização da arrecadação dos *royalties*, tomando como referência estudos de autores como Marafon (2010), Costa (2013), Serra (2012) e Piquet (2013), que analisam como a indústria extrativista do petróleo e gás se articula com o território. Esta reflexão nasce de um questionamento: identificar, na escala micro, quais distritos e repartições de Cabo Frio têm recebido efetivamente os investimentos provenientes dos *royalties*, compreendendo que essa indústria atravessa e afeta diferentes corpos, territórios e subjetividades.

As comunidades impactadas enfrentam múltiplas transformações, como fluxos migratórios internos, ocupação desordenada do solo urbano, pressão sobre os serviços públicos e riscos à preservação do patrimônio histórico. Ao abordar os impactos da indústria petrolífera, torna-se inevitável relacioná-los a populações ribeirinhas, quilombolas e periféricas, mas é inegável que tais dinâmicas atingem a todos. Nesse sentido, este capítulo busca identificar em quais setores e infraestruturas se concentraram os investimentos provenientes dos *royalties* e em que medida essa aplicação dialoga, ou não, com a redução das desigualdades em Cabo Frio.

A Nova República, em 1985 e a posterior promulgação da Constituição Federal de 1988, estimulou a abertura do espaço para um cenário de descentralização política no Brasil, incentivando a proliferação de movimentos emancipacionistas em diferentes regiões do país, como ressalta Cigolini e Cachatori (2012) que a criação de municípios se intensificou no Brasil, formando um território muito mais recortado por unidades políticas locais. Essa conjuntura foi potencializada, em áreas produtoras de petróleo e gás, pelo aumento da arrecadação de *royalties*, que se tornou um vetor estratégico para reivindicações de autonomia administrativa e financeira.

Nesse cenário, as rendas petrolíferas assumiram papel central como vetor das disputas territoriais. A percepção de que parcela significativa da arrecadação de *royalties* se originava de áreas próximas a Tamoios, mas era majoritariamente direcionada ao

distrito-sede, consolidou narrativas de injustiça fiscal e desigualdade na aplicação dos recursos. Mesmo que não haja uma fonte oficial que comprove a afirmação, alguns pesquisadores como França, Miranda e Cruz (2015) apontam que os limites territoriais de Tamoios justificam o recebimento de aproximadamente 75% dos *royalties* de petróleo destinados a Cabo Frio, o que alimenta, entre seus moradores, a percepção de que a centralização administrativa implica a transferência de recursos que poderiam ser aplicados de forma mais simétrica entre os distritos. Dessa forma, as tentativas de emancipação que ocorreram não se explicavam apenas por um desejo de autogestão, mas também pela expectativa de acesso direto a essa compensação financeira, percebida como um instrumento essencial de desenvolvimento e autonomia.

No caso de Cabo Frio, até meados da década de 1980 o município era composto por quatro distritos: Cabo Frio, Tamoios, Arraial do Cabo e Armação dos Búzios. Em 1985, Arraial do Cabo conquistou sua emancipação, seguida por Armação dos Búzios em 1995. Essa trajetória deve ser compreendida à luz de um contexto local marcado por disputas políticas, desigualdades de investimento e baixa integração territorial, elementos que se intensificaram com a consolidação das atividades do setor petrolífero e que contribuíram para alimentar novas tentativas de emancipação, como a do Distrito II - Tamoios.

O processo emancipatório conjunto com Armação dos Búzios, ainda na primeira metade da década de 1990, ilustra como fatores geográficos, jurídicos e políticos se entrelaçam. Embora Búzios tenha conquistado sua emancipação em 1995, Tamoios permaneceu vinculado a Cabo Frio devido à ausência de quórum e a entraves legais, agravados pela mudança constitucional que, a partir de 1996, subordinou novas emancipações a lei complementar federal, norma que nunca chegou a ser regulamentada. O resultado foi o engavetamento definitivo das iniciativas, sem que as demandas estruturais do distrito fossem atendidas.

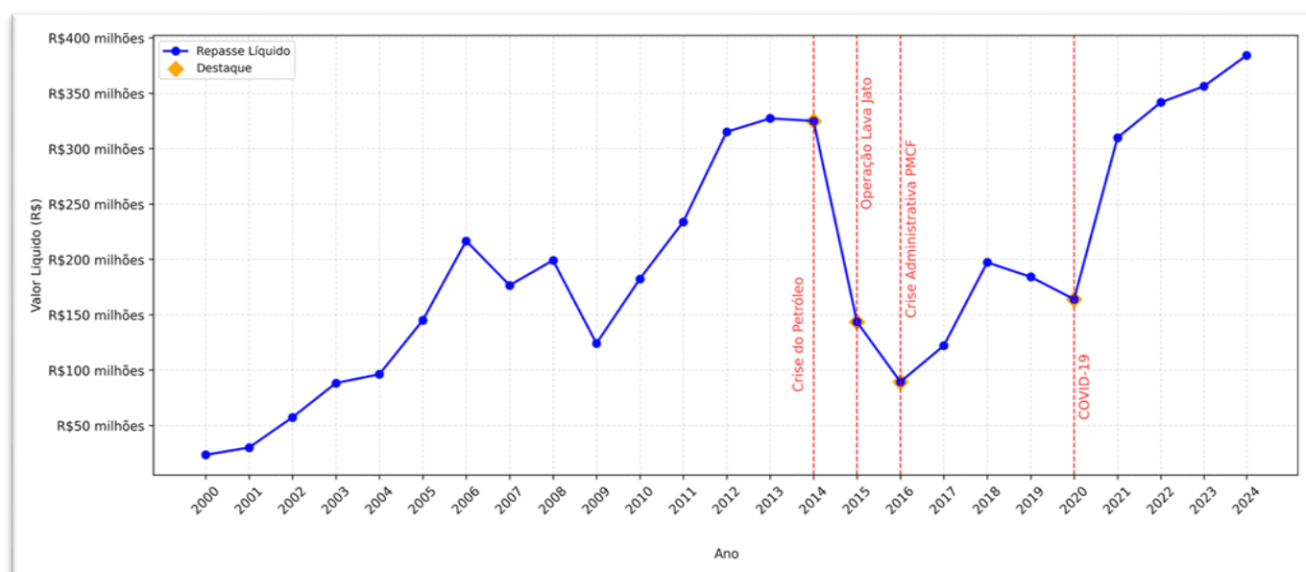
Em Tamoios, a discrepância entre a expressiva participação na arrecadação de *royalties* e a baixa presença de investimentos públicos consolidou-se como marca estrutural. Enquanto a sede de Cabo Frio acumulou obras de requalificação urbana e ações voltadas à valorização turística, o distrito permaneceu com um tecido urbano fragmentado, onde persistem deficiências em saneamento, saúde, transporte e oferta de equipamentos públicos. Seu crescimento foi estimulado pelo avanço da indústria do petróleo em municípios vizinhos, como Macaé e Rio das Ostras, o que levou Calvente (2008) a classificá-lo como “cidade-dormitório” da microrregião. Nesse contexto, as tentativas de emancipação não se limitam a um embate político-administrativo, mas traduzem

desigualdades socioespaciais historicamente reproduzidas. O petróleo, longe de representar apenas um recurso econômico, atua como catalisador dessas disputas, expondo a relação entre controle político, uso corporativo do território através da gestão pública e aprofundamento das assimetrias entre centro e periferia municipal.

Essa realidade reforça a necessidade de examinar, com base nos dados orçamentários, de que forma os recursos provenientes das rendas petrolíferas têm sido efetivamente alocados no território cabofriense, identificando quais áreas e setores têm sido priorizados e quais permanecem à margem dos investimentos.

Para este estudo, adotou-se o intervalo de 2010 a 2023, único período para o qual a Prefeitura Municipal de Cabo Frio²¹ dispõe de bases contábeis digitais completas. Os exercícios de 2000 a 2003 não estão informatizados e, entre 2004 e 2009, os registros disponíveis se restringem aos pagamentos efetuados, sem detalhamento orçamentário. Nesse recorte, Cabo Frio arrecadou cerca de R\$ 3 bilhões em *royalties* e participações especiais. Distribuída linearmente, essa soma equivaleria a aproximadamente R\$ 230 milhões por ano, mas, na prática, o fluxo apresentou oscilações expressivas, influenciadas pela volatilidade do preço internacional do petróleo, pelas variações do câmbio real–dólar e pelo declínio natural da produção na Bacia de Campos. A análise concentrou-se nas rubricas vinculadas a essas receitas, permitindo compreender o direcionamento orçamentário e subsidiar a avaliação sobre a efetividade do uso desses recursos frente às necessidades estruturais do município.

²¹ Os dados utilizados nesta análise foram obtidos por meio de solicitações realizadas via Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), uma vez que não se encontravam integralmente disponíveis em bases públicas consolidadas da Prefeitura Municipal de Cabo Frio.

Gráfico 5 – Série Histórica dos Repasses Líquidos ao Município (2000 a 2024)

Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábria Coutinho (2025)

Nas últimas décadas, as compensações financeiras oriundas dos *royalties* moldaram e estruturaram as finanças fluminenses, e Cabo Frio sempre figurou entre os principais beneficiários. A análise desses repasses exige considerar não apenas a cotação internacional do barril e a produção dos poços, mas também o contexto político e econômico que influencia diretamente essas receitas. A partir de 2014, a queda abrupta nos preços internacionais do petróleo coincidiu com a paralisação de investimentos da Petrobras, principal operadora da Bacia de Campos, desencadeando forte redução na arrecadação. Como aponta Maciel (2018), a Operação Lava Jato reduziu a capacidade de investimento da estatal, desarticulou a cadeia de fornecedores e comprometeu contratos de exploração em curso, afetando a produção efetiva. No mesmo período, a crise política que culminou no impeachment da presidente Dilma Rousseff intensificou a instabilidade institucional e deteriorou as expectativas econômicas (Boito Jr., 2018). O resultado foi o ponto mais baixo da série histórica de repasses entre 2015 e 2016, evidenciando a vulnerabilidade fiscal de municípios fortemente dependentes do petróleo.

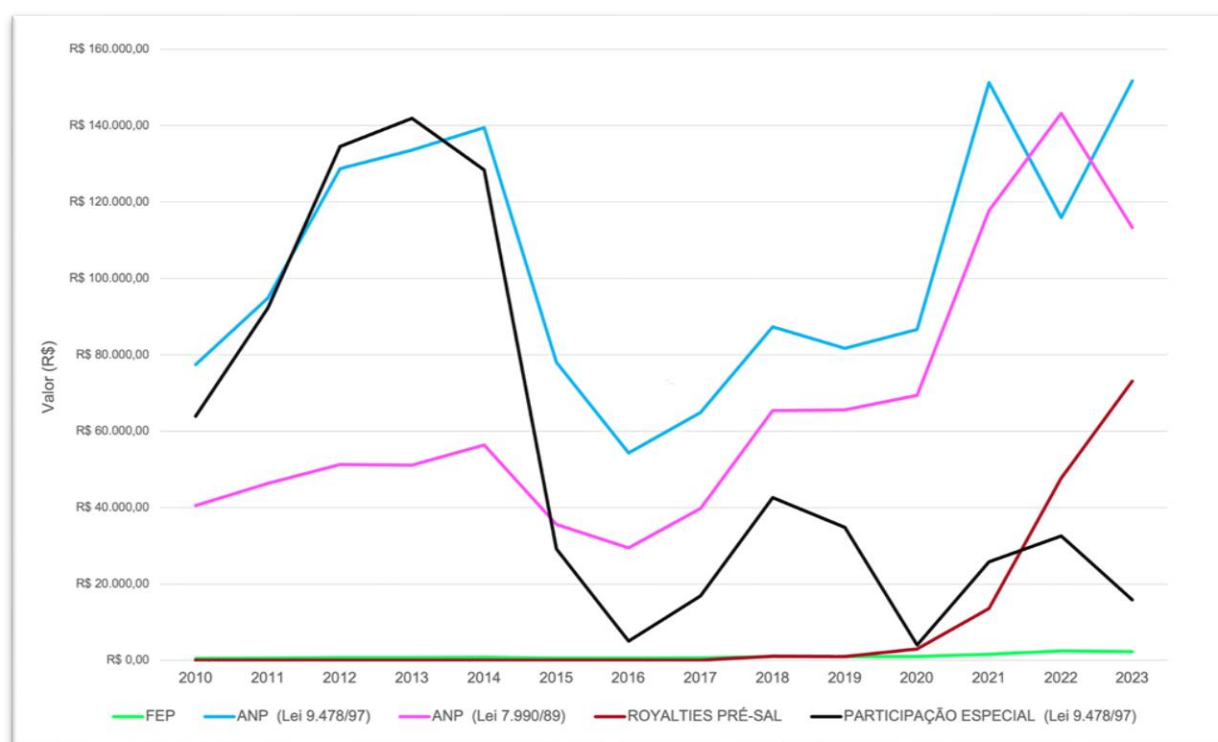
Em Cabo Frio, esse cenário coincidiu com aquela que é considerada a maior crise administrativa recente, marcada por graves problemas financeiros e de gestão. Em 2016, o então prefeito Alair Corrêa foi alvo de ações por improbidade administrativa, motivadas por supostas irregularidades na aplicação dos recursos, incluindo, segundo o Ministério Público e veículos de comunicação da época, o não cumprimento do percentual mínimo constitucional para a educação. No entanto, compreender essa conjuntura apenas pela

ótica da má gestão seria insuficiente: a questão central, como propõe esta pesquisa, reside na apropriação das rendas petrolíferas por uma lógica de uso corporativo do território, em que a aplicação dos recursos responde a interesses seletivos e pouco transparentes, distantes da redução das desigualdades estruturais.

Vale ainda destacar, que o boom de 2020 ocorre apesar de o país ainda estar imerso na pandemia de Covid-19: a retração da demanda interna foi neutralizada por três fatores externos que pressionaram a curva para cima, a disparada do barril no mercado internacional, a forte desvalorização do real frente ao dólar e a expansão da produção no pré-sal. Em outras palavras, enquanto a crise sanitária reduzia a atividade econômica local e ampliava gastos emergenciais, a conjuntura global do petróleo elevou os repasses a um patamar recorde, acentuando a dependência do orçamento municipal de uma receita notoriamente volátil.

Assim, compreender a evolução das receitas líquidas requer não apenas identificar seus picos e quedas, mas também articular cada variação a um conjunto de condicionantes econômicos, políticos e institucionais. É a partir dessa perspectiva que se avança, na sequência, para a análise detalhada das fontes que compõem essa arrecadação, permitindo avaliar o peso relativo de cada modalidade de compensação financeira.

Gráfico 6 – Evolução das Receitas Líquidas por Fonte (2010-2023)



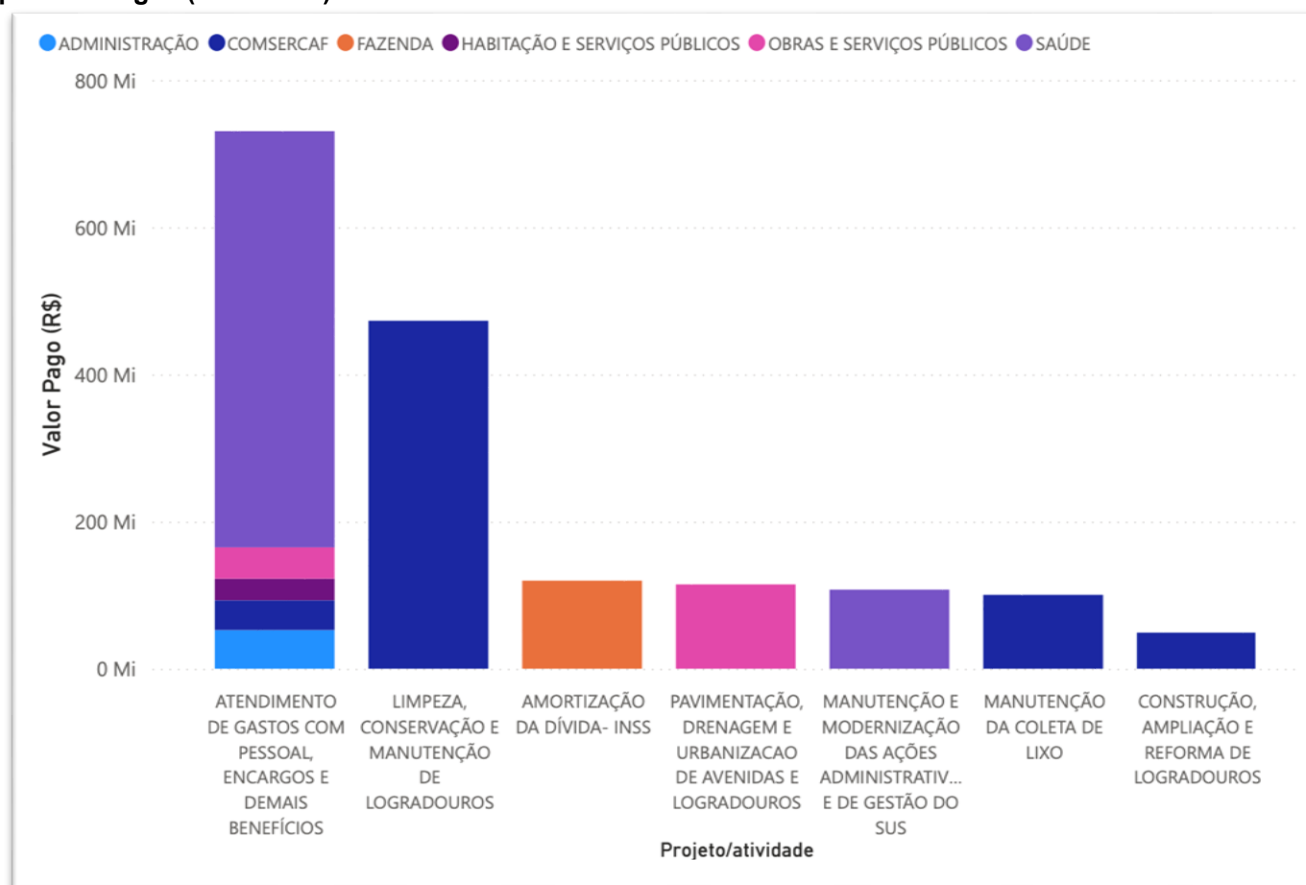
Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábria Coutinho (2025)

O Gráfico 6 apresenta a evolução, entre 2010 e 2023, das principais fontes de receita

petrolífera arrecadadas por Cabo Frio. Observa-se que os *royalties* “clássicos” previstos na Lei nº 9.478/1997 constituem a base estável da arrecadação, embora apresentem queda acentuada entre 2014 e 2016, seguida de recuperação gradual, como discutida no gráfico acima. A Participação Especial, também regida pela mesma lei, revela comportamento muito mais volátil, com forte retração no mesmo período. Os repasses estaduais ganham peso após 2018, refletindo a redistribuição promovida pelo governo fluminense aos municípios confrontantes. A partir de 2020, destaca-se o crescimento expressivo dos *royalties* do pré-sal, vinculados pela Lei nº 12.858/2013 à aplicação mínima de 75% em educação e 25% em saúde. Já o Fundo Especial do Petróleo mantém participação residual ao longo de toda a série.

Se os dados agregados revelam a magnitude e a composição jurídica das receitas petrolíferas, a análise desagregada permite compreender como e onde esses recursos foram aplicados. Essa etapa da pesquisa foca no recorte 2010–2023, observando a distribuição das despesas segundo a classificação funcional do gasto público, de forma a identificar padrões de investimento e possíveis assimetrias entre áreas e territórios do município. A leitura considera tanto as funções orçamentárias, como infraestrutura urbana, saúde, educação e saneamento, quanto a localização das intervenções, permitindo relacionar o uso dos *royalties* com as desigualdades socioespaciais observadas em Cabo Frio.

Gráfico 7 – Principais projetos/atividades financiados com receitas provenientes da exploração de petróleo e gás (2010-2023)

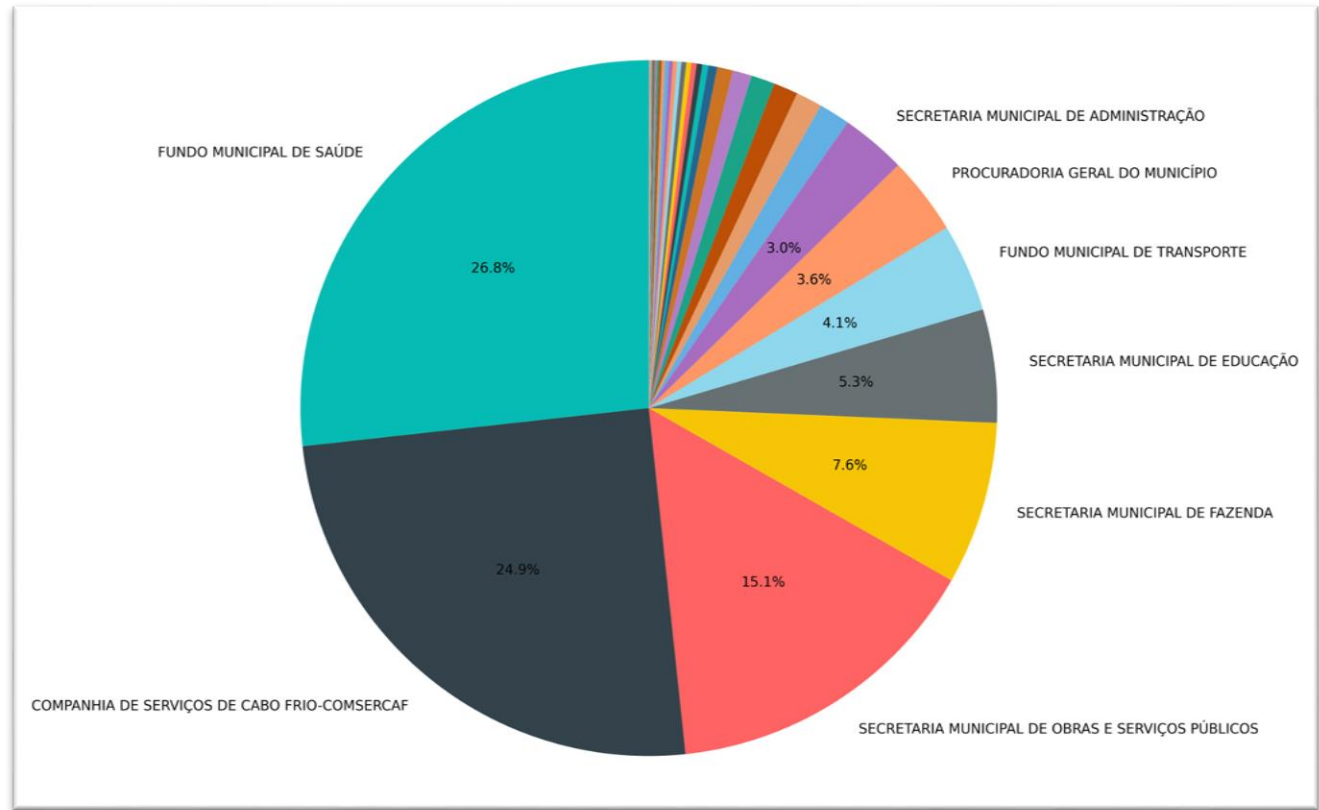


Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

A análise dos principais projetos e atividades financiados com *royalties* no período de 2010 a 2023 revela que a função saúde concentrou a maior parcela dos recursos, porém com predominância de despesas correntes voltadas ao pagamento de salários e encargos. Esse perfil de gasto evidencia a utilização recorrente dos *royalties* para despesas correntes, em detrimento de despesas de capital voltadas a investimentos estruturantes.

O exame detalhado do histórico dos empenhos reforça essa percepção: observa-se um volume expressivo de contratações de prestação de serviços, liquidação de despesas de exercícios anteriores e adiantamentos a servidores. Além disso, identificaram-se situações em que o projeto ou atividade, originalmente vinculado a um objetivo específico, teve execução final destinada a outro, gerando cruzamentos que reduzem a fidedignidade do dado orçamentário e dificultam a avaliação precisa da aplicação dos recursos.

Gráfico 8 – Percentual da Alocação da Arrecadação pela exploração petrolífera municipal por Repartição (2010–2023)



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Tabela 7 – Rótulos ocultos referente ao gráfico anterior

Rótulos ocultos (menos de 3%):
Secretaria Municipal de Governo
Fundo De Liquidação de Restos Apagar
Secretaria Municipal de Assistência Social
Secretaria Municipal de Habitação e Serviços Públicos
Secretaria Municipal de Turismo
Secretaria Municipal de Eventos
Secretaria Municipal de Assistência Social
Secretaria Municipal de Ordem Pública
Não Identificado
Secretaria Municipal de Cultura
Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana
Fundo Municipal de Cultura
Gabinete do Prefeito
Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento
Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento da Cidade
IBASCAF - Inst. de Benef. e Assist. aos Serv. Mun. de Cabo Frio
Secretaria Municipal de Segurança
Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
Controladoria Geral do Município
Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana
Secretaria Municipal da Melhor Idade

Fundo Municipal de Meio Ambiente
Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer
Secretaria Municipal de Prevenção e Combate as Drogas
Fundo Municipal da Pessoa Idosa
Secretaria Municipal da Mulher
Secretaria Municipal de Desenv. da Cidade de Meio Ambiente
Secretaria Municipal da Criança E Do Adolescente
Secretaria Municipal de Projetos
Secretaria Municipal de Desenv. Social, Direitos Humanos e da Mulher
Controladoria-Geral do Município e Combate à Corrupção
Fundo M. A. M. H. O. Serv. Mun. Cabo Frio - FAMES
Secretaria Municipal de Gestão Institucional
Secretaria da Criança e Adolescente
Secretaria Municipal de Governo
Fundo de Liquidação de Restos Apagar
Secretaria Municipal de Assistência Social
Secretaria Municipal de Habitação e Serviços Públicos

Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

A maior parcela dos *royalties* destina-se ao Fundo Municipal de Saúde (26,8%), considerando o conjunto de todas as fontes de receita petrolífera. Embora parte desse montante decorra da vinculação mínima de 25% prevista na Lei 12.858/2013 para os *royalties* do pré-sal, o valor agregado inclui também recursos oriundos de outras modalidades de compensação.

Logo atrás apresenta-se a COMSERCAF – Companhia de Serviços de Cabo Frio (24,9%), autarquia municipal criada pela Lei nº 0048/1999 para executar serviços de coleta de lixo, limpeza urbana e gestão de cemitérios; essa participação expressiva revela que parcela significativa da receita petrolífera é absorvida pela manutenção cotidiana da cidade, em detrimento de investimentos estruturantes. No entanto, dados qualitativos levantados pela Associação Raízes²² indicam que essa alocação orçamentária não se traduz, necessariamente, em serviços adequados em todo o território. Em Tamoios, distrito de Cabo Frio, a precariedade na gestão de resíduos sólidos vem se agravando: antes de 2016, a coleta domiciliar ocorria diariamente em todas as ruas; atualmente, foram instituídos pontos de coleta ao longo da Rodovia Amaral Peixoto, o que leva alguns moradores a descartar o lixo em locais mais próximos de suas residências, aumentando os riscos à saúde pública e ao meio ambiente.

Em seguida, a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos responde por 15,1% dos recursos, canalizados para intervenções de infraestrutura viária, drenagem e

²² A Associação Raízes é uma organização da sociedade civil que atua em Cabo Frio no âmbito do Projeto de Educação Ambiental (PEA), enquanto medida de mitigação socioambiental vinculada às atividades da indústria de petróleo e gás, desenvolvendo ações de monitoramento territorial e análise de políticas públicas com foco na questão socioambiental. Ver em: <https://associacaoraizes.org.br/precariedade-na-coleta-de-residuos-em-cabo-frio/>

conservação de equipamentos, evidenciando a dependência dos *royalties* para custear tanto obras pontuais quanto ações de rotina. As demais repartições aparecem com percentuais muito inferiores: Secretaria da Fazenda (7,6%), Educação (5,3%) e Fundo Municipal de Transporte (4,1%), enquanto todos os outros órgãos, juntos, fragmentam cerca de 10% residuais.

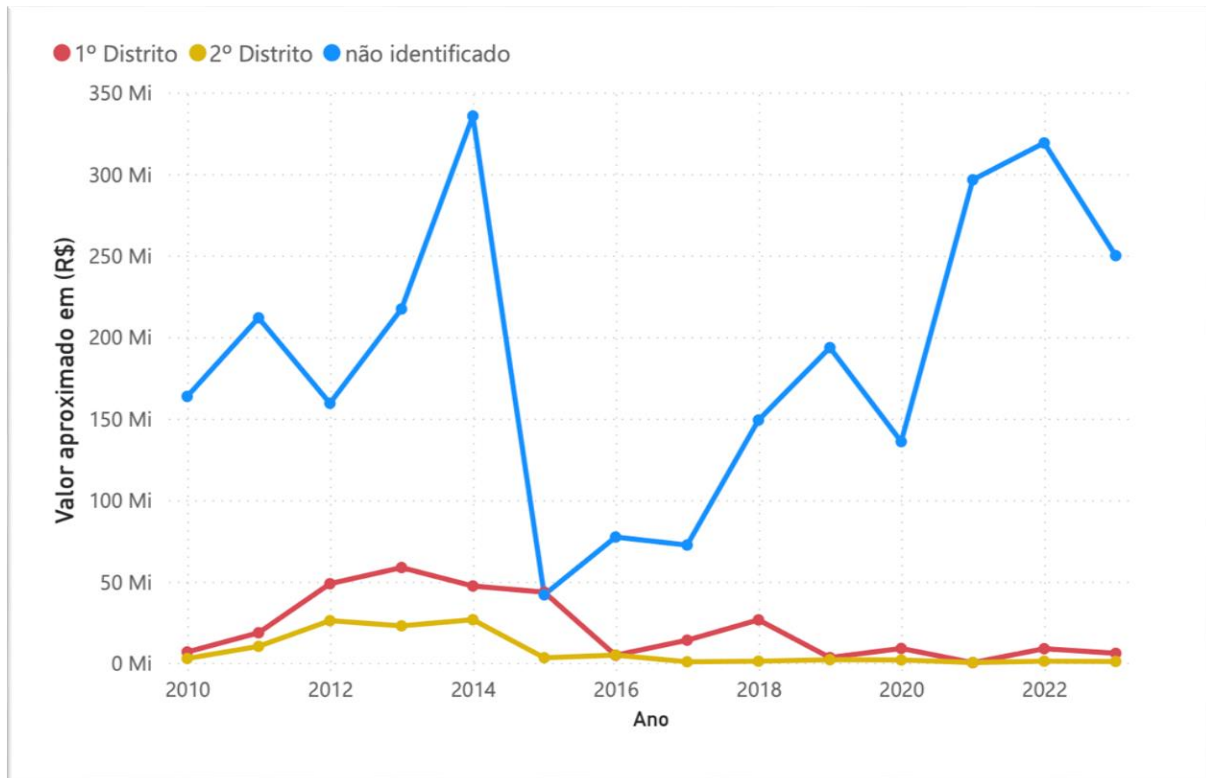
Chama atenção o fato de a educação receber apenas 5% do total, percentual distante da exigência legal de que 75% dos *royalties* do pré-sal sejam destinados ao setor. Essa configuração orçamentária sugere um descompasso entre a normativa federal e a prática municipal, além de reforçar que grande parte da receita extraordinária tem sido direcionada a despesas correntes, voltadas à manutenção urbana, em vez de financiar despesas de capital capazes de promover transformações estruturais e reduzir a desigualdade socioespacial discutida nos capítulos anteriores.

Observa-se que secretarias diretamente vinculadas à reprodução social, como Assistência Social e Cultura, apresentam participação residual na alocação dos recursos oriundos da exploração petrolífera. Tal configuração evidencia não apenas uma desigualdade quantitativa na distribuição orçamentária, mas também uma priorização institucional que tende a marginalizar políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades socioespaciais. Considerando que essas áreas desempenham papel central na promoção da inclusão social e na construção de pertencimento territorial, sua baixa participação na execução dos recursos reforça processos de fragmentação, ao limitar a atuação do Estado justamente nos territórios mais vulnerabilizados.

A análise da distribuição das receitas petrolíferas por órgão não responde, por si só, à questão central: onde e para quem esses recursos se materializam no território. Para compreender se as destinações orçamentárias atuam na redução ou no agravamento das desigualdades diagnosticadas, é necessário observar sua aplicação nos dois recortes político-administrativos de Cabo Frio: o 1º Distrito (Cabo Frio) e o 2º Distrito (Tamoios).

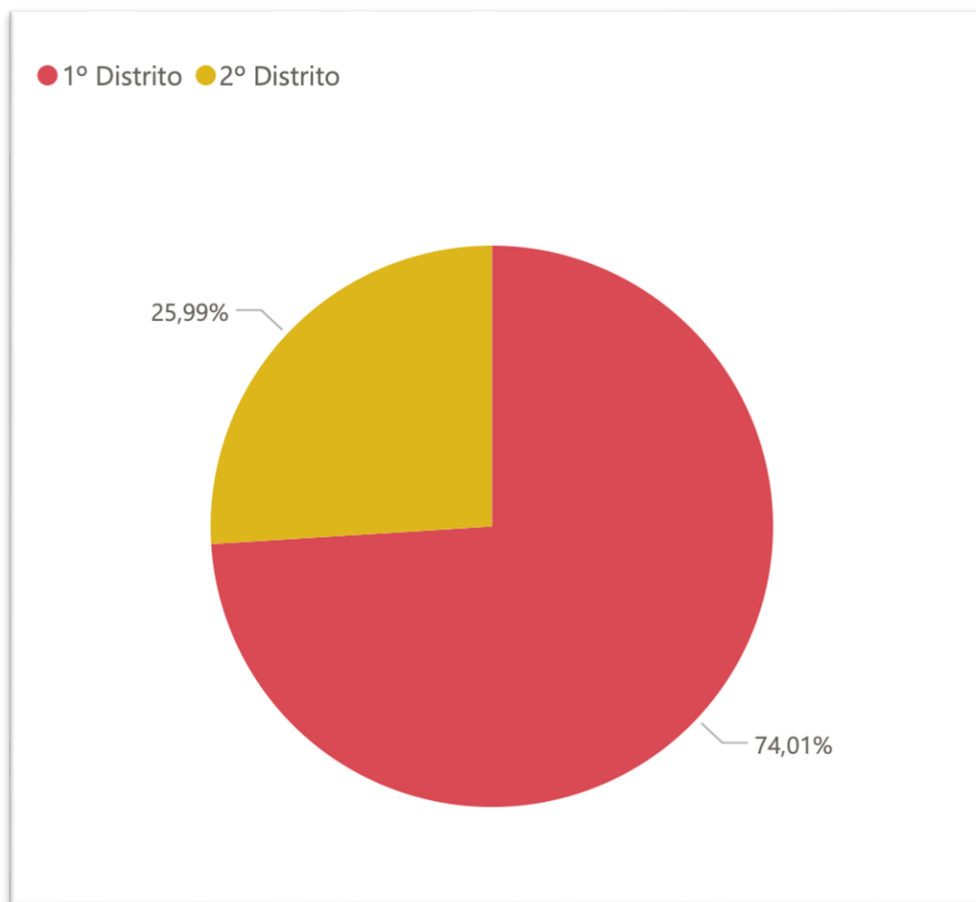
Com esse objetivo, a base de empenhos foi filtrada manualmente, linha a linha, considerando apenas registros cujo descritivo mencionava bairros, ruas ou equipamentos passíveis de associação a cada distrito. A própria Controladoria reconhece que o sistema contábil não registra o código do distrito, o que explica o peso da categoria “Não identificado”, o que reforça a dificuldade de estabelecer a correspondência direta entre a execução orçamentária e os impactos concretos no território.

Gráfico 9 – Histórico de Alocação da Arrecadação pela Exploração Petrolífera Municipal por Distrito (2010–2023)



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

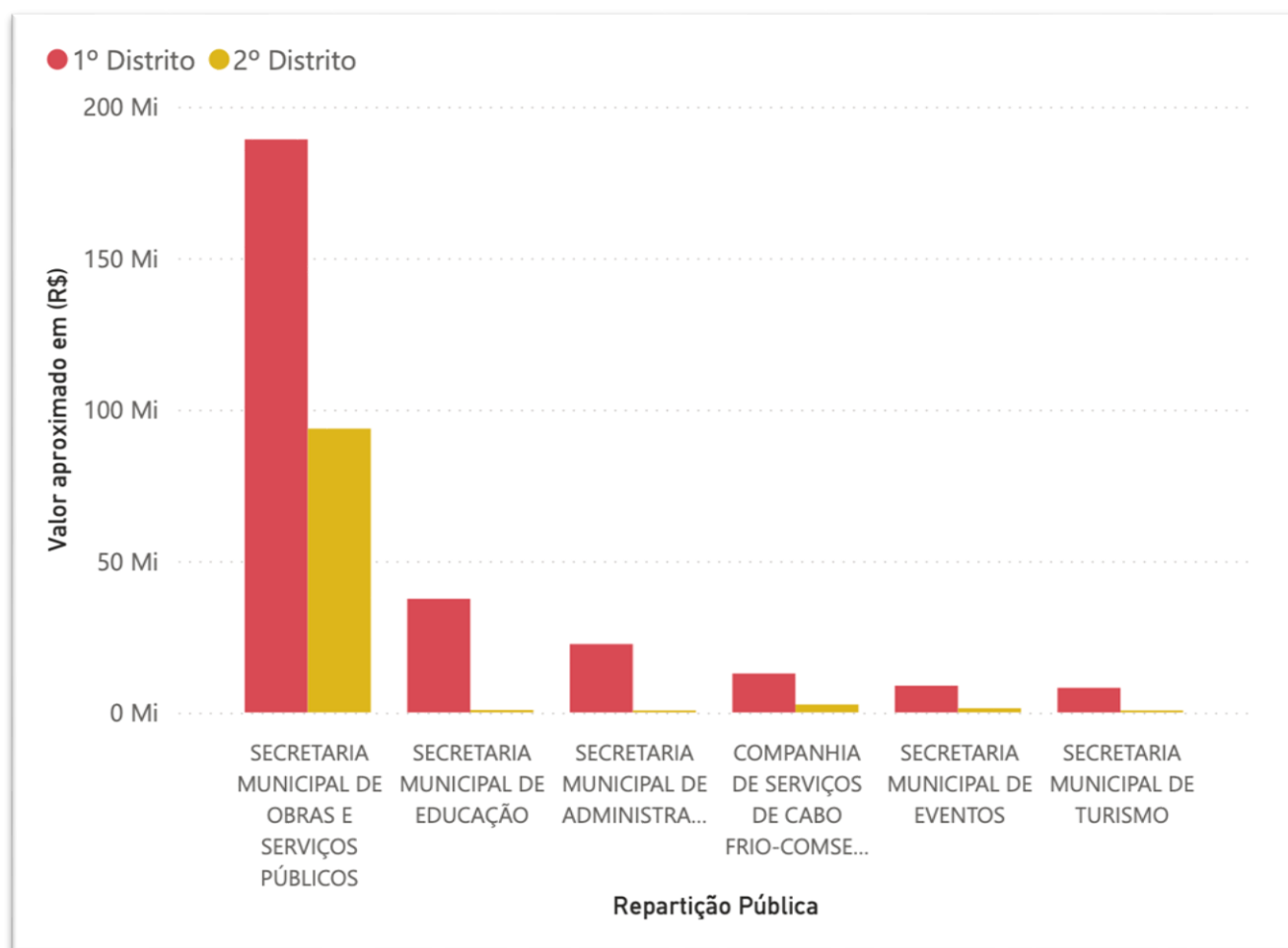
O Gráfico 9 revela dois padrões claros: 1. a predominância da rubrica “Não identificado” ao longo de toda a série, o que evidencia a baixa rastreabilidade territorial de grande parte da execução; 2. no universo de empenhos georreferenciados, o 1º Distrito concentra sistematicamente valores superiores aos do 2º Distrito, com a distância entre ambos se ampliando nos anos de maior arrecadação (2012-2014 e 2018-2022). Essa assimetria reforça a hipótese de que, mesmo diante do aporte extraordinário de *royalties*, o investimento público não se distribui de forma equitativa.

Gráfico 10 – Destinação da arrecadação por distrito, exceto não identificado (2010-2023)

Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Ao consolidar os dados do período analisado, o Gráfico 10 evidencia que 74% dos investimentos territorialmente identificados concentram-se no 1º Distrito, enquanto apenas 26% alcançam o 2º Distrito. Em termos práticos, isso significa que mesmo quando é possível rastrear o destino dos empenhos, três quartos dos recursos com localização conhecida ainda se dirigem à sede municipal, área já dotada de melhor infraestrutura e serviços, perpetuando o desequilíbrio territorial discutido nos capítulos anteriores. Essa assimetria expõe duas fragilidades centrais: 1. a ausência de mecanismos contábeis que vinculem sistematicamente as despesas à unidade espacial beneficiária, o que reduz a transparência e dificulta o controle social; 2. a falta de políticas redistributivas capazes de reverter a histórica sublocação de investimentos no 2º Distrito, onde se concentram áreas de maior vulnerabilidade socioespacial e demandas reprimidas por infraestrutura e serviços públicos.

Gráfico 11 – Recurso alocado por Repartição, segundo distrito



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Entre os órgãos que receberam *royalties* entre 2010 e 2023, seis concentram a maior parte dos recursos e, por isso, foram eleitos como foco desta análise (Gráfico 11). A liderança é da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, responsável por intervenções de infraestrutura, incluindo construção e reforma de escolas e unidades de saúde, que destinou cerca de R\$ 190 milhões ao 1º Distrito, contra menos de R\$ 100 milhões ao 2º. As demais repartições selecionadas (Educação, Administração, COMSERCAF, Eventos e Turismo) repetem o padrão, alocando a maior parte dos valores na sede municipal. O resultado é a reprodução, no plano orçamentário, da concentração territorial já identificada nas etapas anteriores da pesquisa.

Essa leitura consolidada das destinações por distrito e repartição pública mostra que a distribuição dos *royalties*, longe de corrigir assimetrias históricas, tende a reproduzir a centralidade da sede municipal. Diante disso, o próximo passo é examinar de forma específica as receitas do pré-sal, cuja vinculação legal, estabelecida pela Lei nº

12.858/2013, determina a aplicação mínima de 75% em educação e 25% em saúde. Para esta etapa, serão consideradas as fontes orçamentárias que registram exclusivamente recursos vinculados a essas áreas, listadas na tabela 8. A análise permitirá verificar não apenas o cumprimento das exigências normativas, mas também se tais recursos têm sido aplicados de modo a ampliar o acesso a serviços essenciais no território cabofriense.

Tabela 8 – Fontes de recursos vinculadas aos *royalties* do petróleo e gás natural, incluindo pré-sal, aplicadas nas áreas de Educação e Saúde

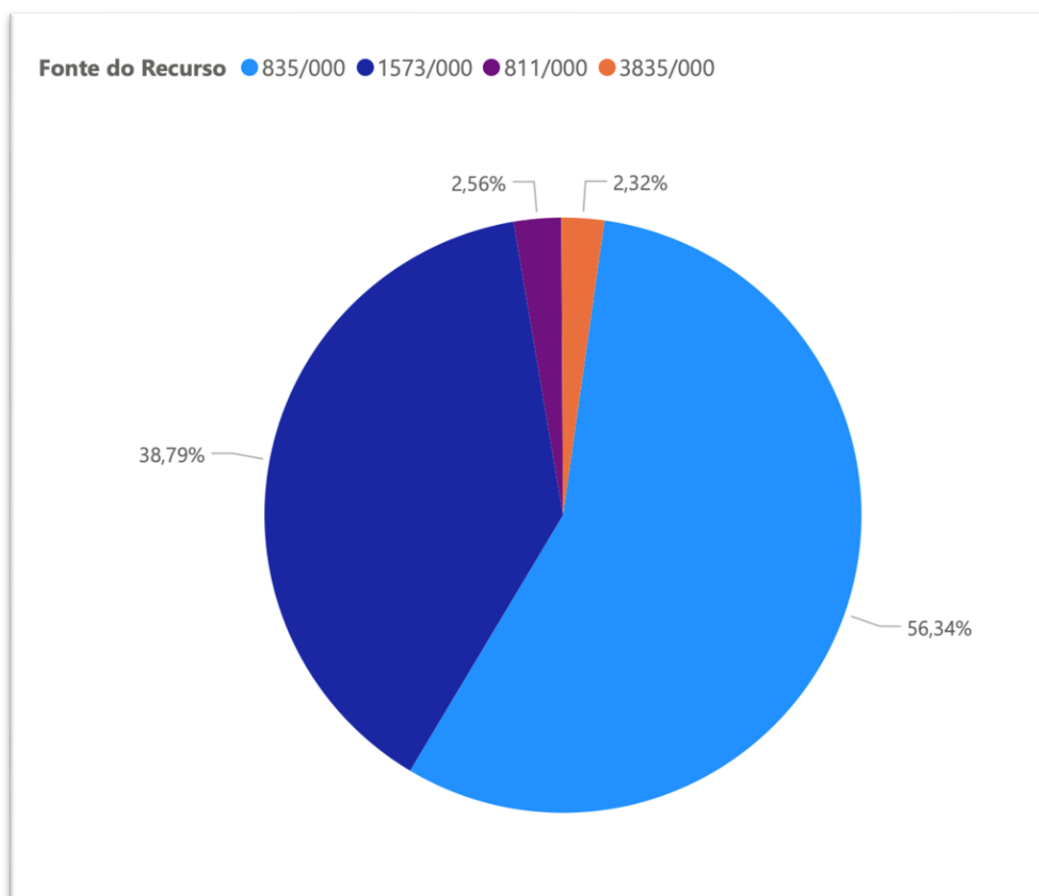
Código da Fonte	Descrição
836/000	<i>Royalties</i> – Saúde (Lei nº 12.858/2013)
835/000	<i>Royalties</i> – Educação (Lei nº 12.858/2013)
811/000	<i>Royalties</i> – Lei nº 12.858/2013 – Pré-sal
1573/000	<i>Royalties</i> do Petróleo e Gás Natural vinculados à Educação
1635/000	Rendimentos vinculados – <i>Royalties</i> Saúde
3835/000	Superávit <i>Royalties</i> – Educação
3836/000	Superávit <i>Royalties</i> – Saúde

Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025).

Cabe destacar que os percentuais analisados foram calculados a partir dos empenhos efetivamente registrados para cada fonte de recurso. No caso do pré-sal, os registros só passam a aparecer nas bases municipais a partir de 2019, concentrados inicialmente na fonte genérica 811/000 (“*Royalties* - Lei nº 12.858/2013 - Pré-sal”), sem separação automática entre as parcelas destinadas à educação (75%) e à saúde (25%). Essa discriminação só se torna visível em 2022, quando passam a ser utilizadas as fontes 835/000 (Educação) e 836/000 (Saúde), permitindo acompanhar de forma individualizada a aplicação de cada quota prevista na Lei nº 12.858/2013²³. Essa transição reduz a série histórica disponível e precisa ser levada em conta na interpretação dos resultados.

²³ Nos repasses do pré-sal, o cálculo da vinculação mínima de 75% para educação e 25% para saúde, prevista na Lei nº 12.858/2013, é realizado sobre o valor líquido, após as retenções efetuadas pelo Estado, e não sobre o montante bruto creditado ao município.

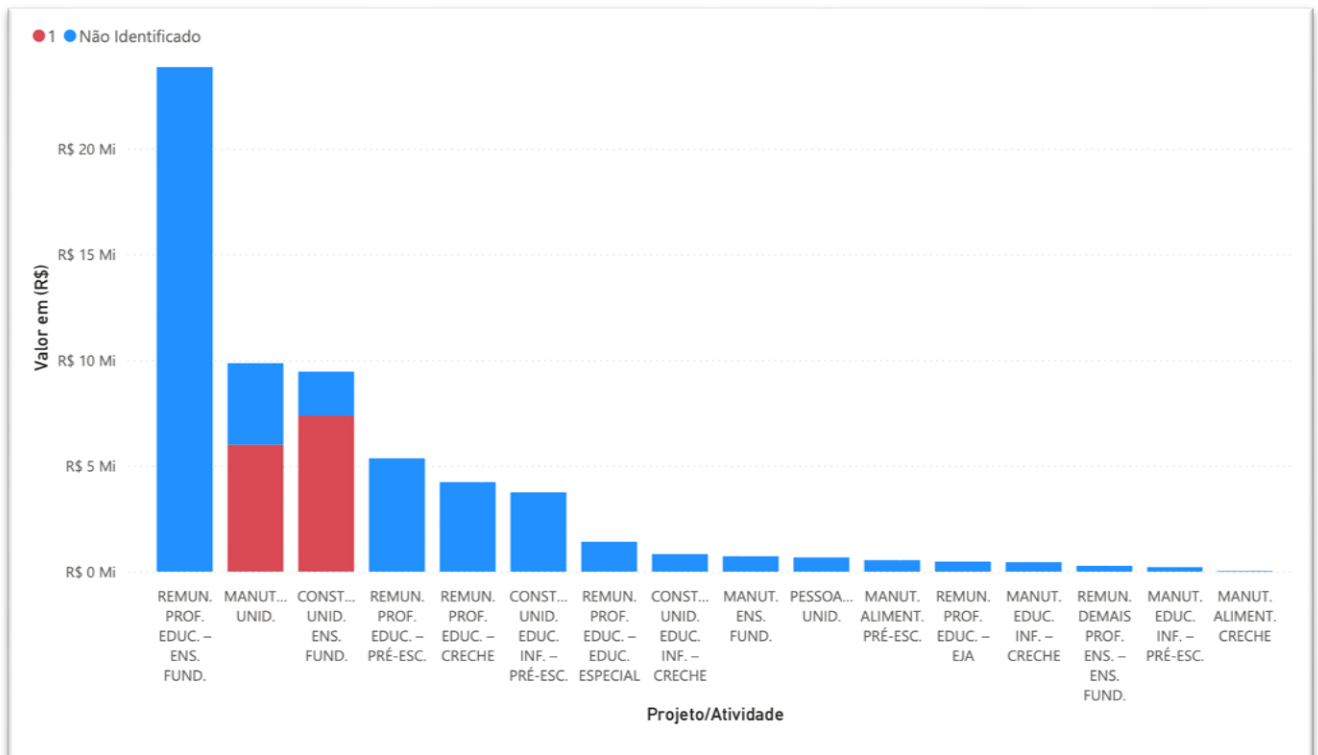
Gráfico 12 – Distribuição dos Investimentos em Educação por Subfonte de Recursos do Pré-sal e outros.



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábria Coutinho (2025)

O Gráfico 13 evidencia a composição dos empenhos vinculados à educação a partir das fontes previstas na Lei nº 12.858/2013 e demais rubricas correlatas. A maior parcela (56,34%) corresponde à fonte “835/000 - *Royalties* Educação”, destinada à aplicação mínima obrigatória de 75% dos recursos do pré-sal nesse setor. Em seguida, destacam-se os *royalties* vinculados à educação pela Lei nº 7.990/1989 (fonte 1573/000), que respondem por 38,79% do total, revelando que parte expressiva do financiamento educacional via *royalties* não decorre diretamente do pré-sal, mas sim da produção convencional. As demais fontes, 811/000 (pré-sal sem vinculação específica), com 2,56%, e 3835/000 (superávit de exercícios anteriores para educação), com 2,32% apresentam parcelas menores, indicando baixa utilização dessas receitas para reforço orçamentário ou reprogramação de saldo.

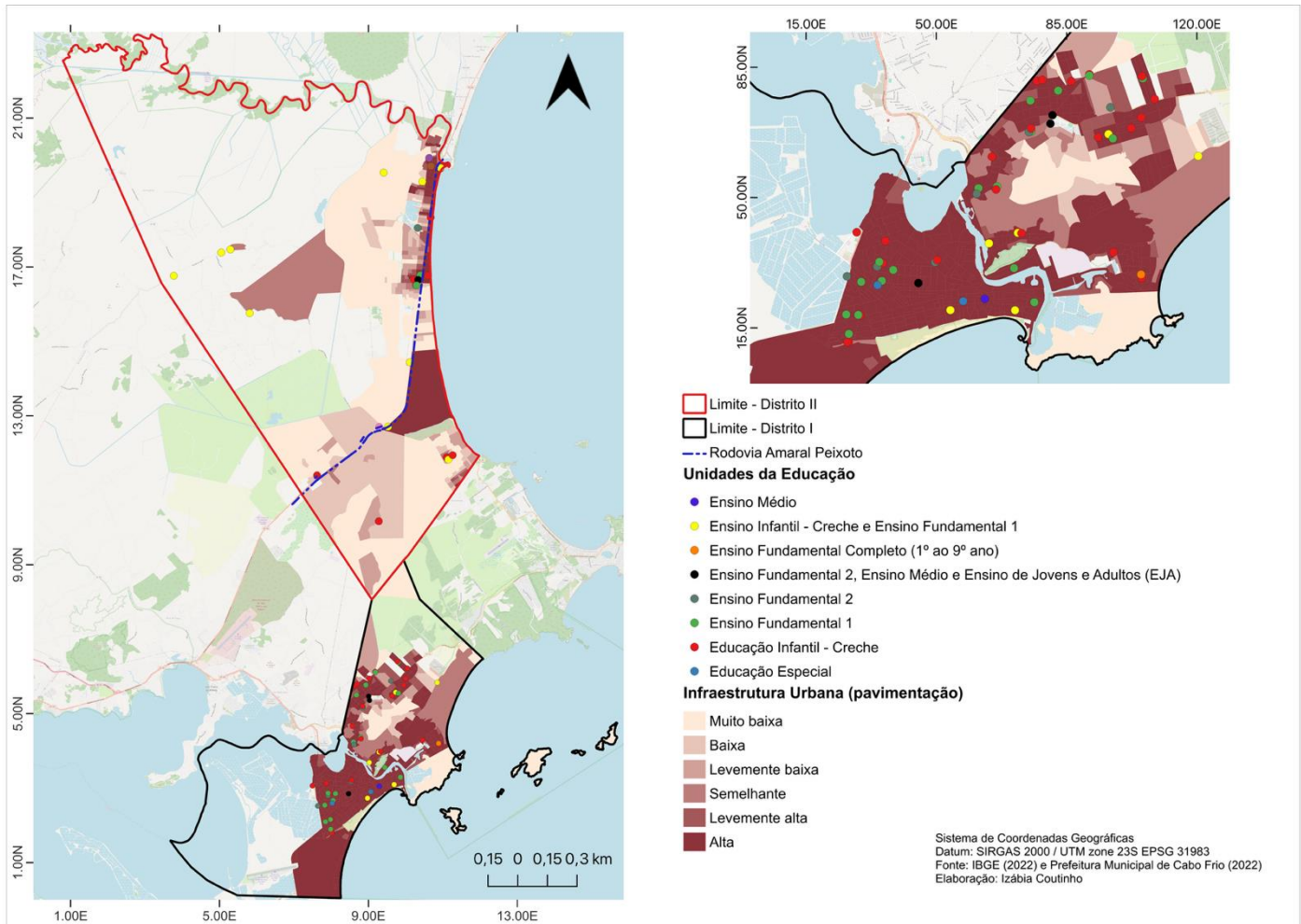
Gráfico 13 – Distribuição dos investimentos em Educação por Subfonte de Recursos do Pré-sal (2019-2023)²⁴



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

A análise da aplicação dos recursos do pré-sal na função educação revela que, no período considerado, não houve investimentos diretamente identificados no 2º Distrito (Tamoios). O Gráfico 13 evidencia que a maior parte dos valores foi direcionada ao projeto/atividade de remuneração de professores do ensino fundamental, o que, embora atenda toda a rede municipal, configura despesa corrente voltada ao custeio da máquina pública, e não investimentos estruturantes (despesa de capital). Essa centralidade nos gastos com pessoal, associada à ausência de projetos de infraestrutura ou equipamentos educacionais localizados no 2º Distrito, reforça a conclusão de que os recursos do pré-sal, mesmo quando vinculados legalmente à educação, têm sido utilizados prioritariamente para manutenção da estrutura já existente.

²⁴ Para a análise dos recursos do pré-sal, foram consideradas, no caso da educação, as fontes 835/000 (*Royalties* - Educação, Lei nº 12.858/2013), 3835/000 (Superávit *Royalties* – Educação) e 811/000 (*Royalties* – Lei nº 12.858/2013 - Pré-sal, apenas a parcela destinada à educação). A fonte 1573/000 (*Royalties* do petróleo e gás natural vinculados à educação) foi excluída por se tratar de categoria genérica que agrega diferentes origens de receita, o que comprometeria a precisão da análise específica do pré-sal. Essa seleção visa evitar dupla contagem e assegurar que os valores analisados representem exclusivamente recursos do pré-sal.

Mapa 16 – Rede de Educação Municipal em comparação à Infraestrutura Urbana (Pavimentação)

Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábria Coutinho (2025)

O mapa relaciona a distribuição das unidades escolares por segmento com o nível de pavimentação do município, com base no Censo 2022. A rede municipal escolar conta com 87 unidades distribuídas entre os dois distritos. Observa-se que o mesmo comportamento identificado na seção anterior, que analisou dados de raça, gênero e renda, se consolida agora na leitura entre infraestrutura urbana e oferta educacional: há centralidade de infraestrutura e déficits nas periferias, ainda que, no 1º Distrito, os equipamentos escolares estejam relativamente mais distribuídos pelo território. Há, contudo, manchas de baixa pavimentação em áreas de expansão recente, como Monte Alegre, marcada por novos loteamentos, o que indica que a urbanização não acompanhou o ritmo de ocupação nem se traduziu na correspondente provisão de equipamentos educacionais.

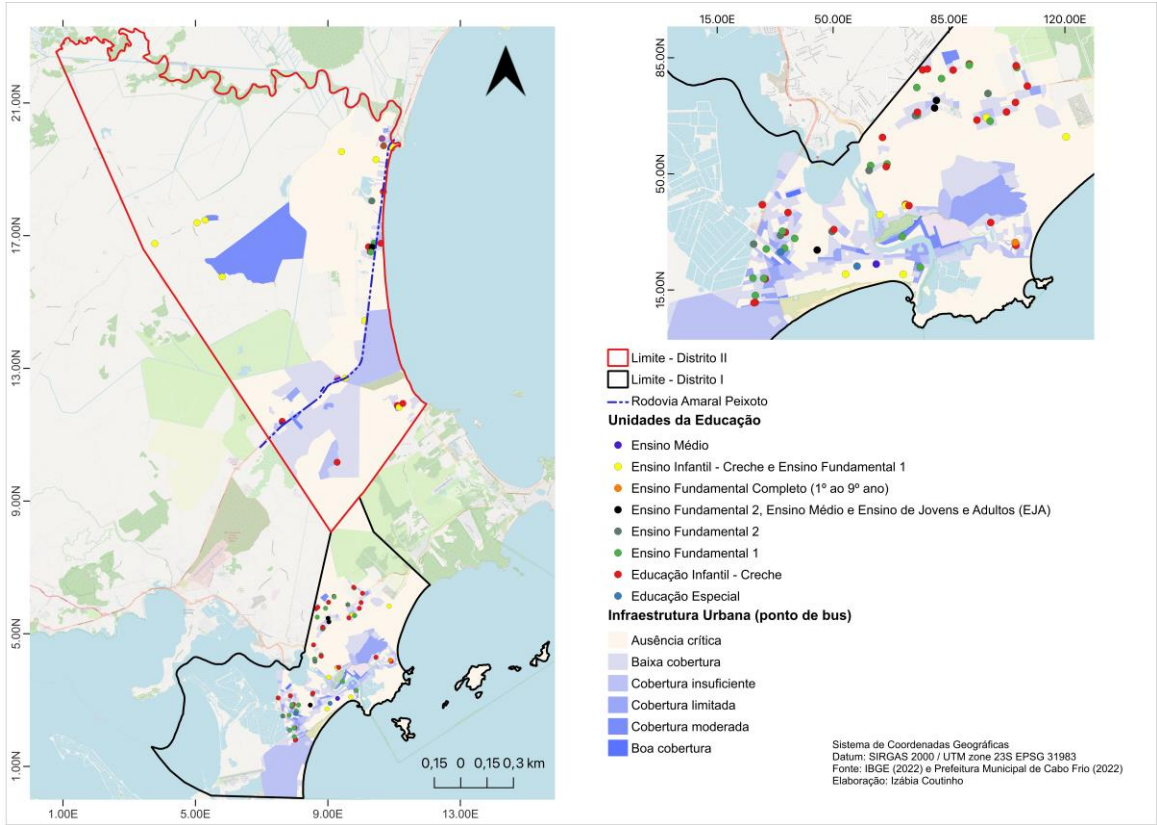
No Distrito II, a assimetria é mais marcada. As unidades escolares tendem a se agrupar ao longo da Rodovia Amaral Peixoto e do eixo leste, enquanto a porção oeste

apresenta níveis muito baixos de pavimentação. A infraestrutura urbana permanece, em grande medida, restrita ao corredor rodoviário e ao litoral, deixando extensas áreas interiores com malha viária insuficiente

As implicações são diretas para o acesso e a permanência escolar. Em setores com baixa pavimentação, os percursos até a escola tornam-se mais longos e sujeitos a interrupções por chuva, aumenta a dependência do transporte escolar e reduz-se a possibilidade de deslocamentos a pé, condição especialmente sensível para educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, sobretudo no Distrito II, no ensino médio e na EJA, que frequentemente funcionam no período noturno, vias precárias e menor iluminação agravam barreiras de frequência. Considerando que a base é recente e não houve intervenções urbanas relevantes desde 2022, o mapa indica a necessidade de alinhar expansão e realocação da rede escolar com obras de pavimentação e drenagem nos setores de maior déficit, especialmente a oeste da Rodovia Amaral Peixoto, em Tamoios.

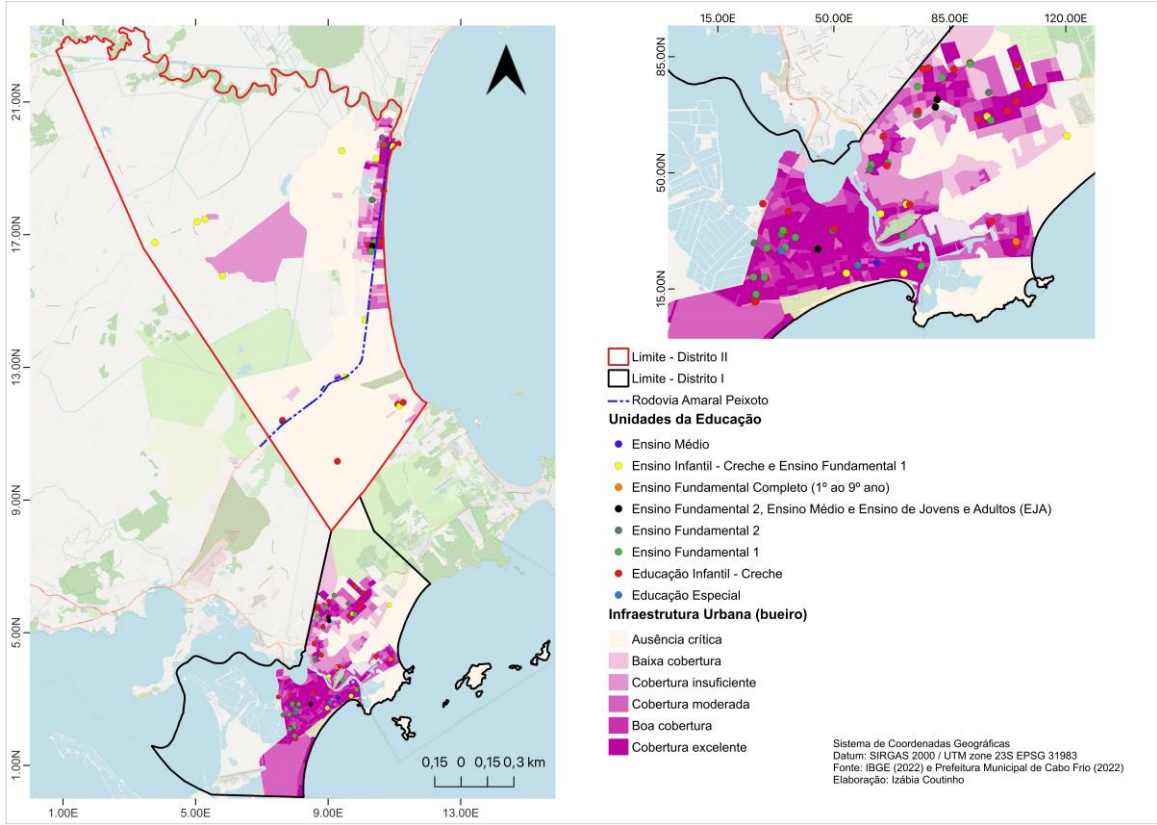
Outra infraestrutura a ser considerada junto à pavimentação é a rede de pontos de ônibus, dado que parte importante dos estudantes depende do transporte coletivo. O Mapa 19 mostra concentração dos pontos nas vias principais, com baixa capilaridade nas vias locais. Em Tamoios, a oferta se apoia quase exclusivamente na Rodovia Amaral Peixoto e no eixo leste; a oeste da rodovia os pontos são esparsos no interior dos bairros, o que alonga percursos a pé até as paradas. No 1º Distrito, observa-se padrão semelhante: cobertura nos corredores centrais e menor presença nas ruas internas, incluindo a Grande Jardim Esperança.

Mapa 17 – Rede de Educação Municipal em comparação à Infraestrutura Urbana (Ponto de Ônibus)



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Mapa 18 – Rede de Educação Municipal em comparação à Infraestrutura Urbana (Bueiro)

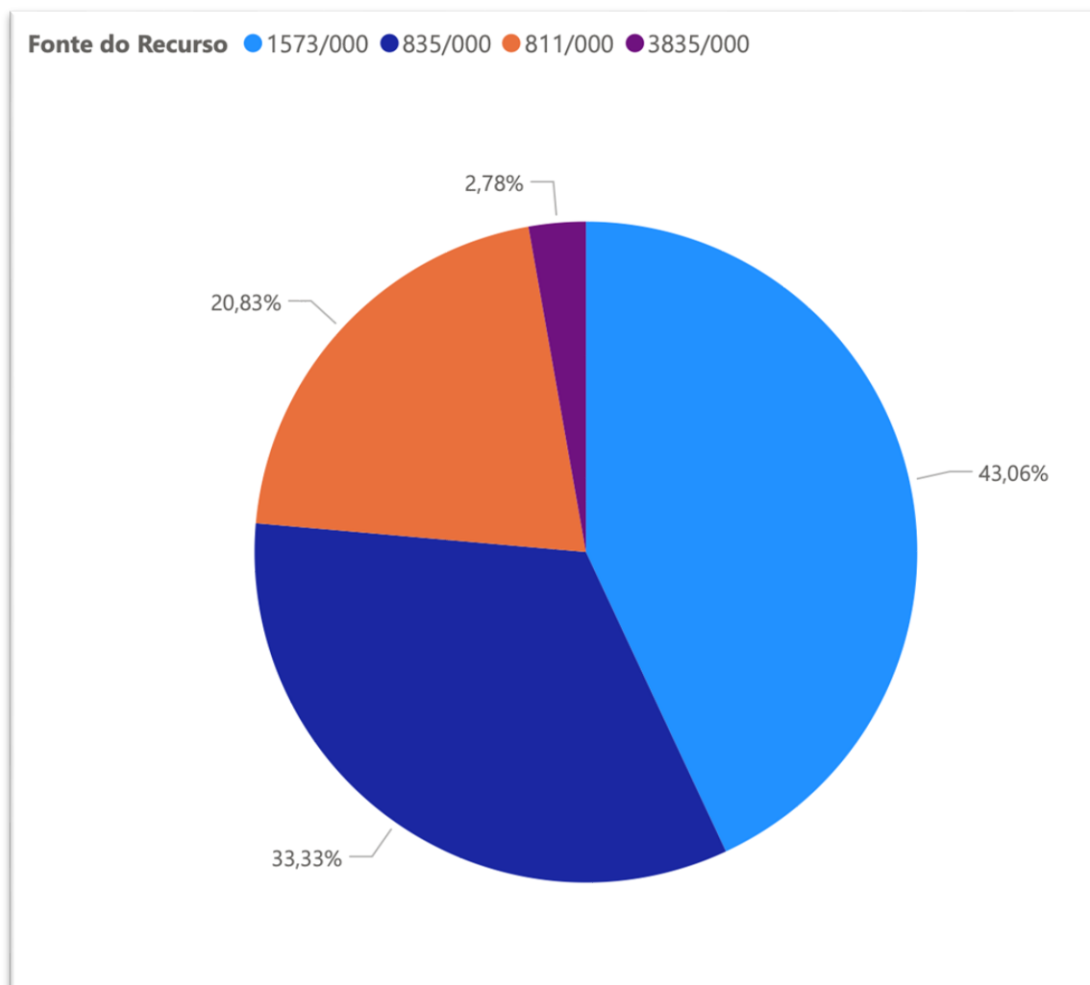


Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025).

Esse cenário de desigualdade espacial revela-se de forma ainda mais nítida quando se considera a aplicação dos recursos do pré-sal na pasta da educação. Como demonstrado no Gráfico 13, a ausência de investimentos estruturantes no 2º Distrito reforça um padrão de gestão centrado na manutenção da estrutura existente, sobretudo por meio de despesas com pessoal. Embora legalmente vinculados à educação, os *royalties* não têm sido mobilizados para enfrentar os entraves territoriais que comprometem o acesso e a permanência escolar nas áreas mais vulneráveis do município. A lógica distributiva permanece dissociada das necessidades identificadas no território, especialmente nos setores onde os déficits de infraestrutura urbana e escolar se sobrepõem.

Assim, integrar a análise da infraestrutura urbana à política educacional permite evidenciar as conexões entre urbanização desigual e desigualdade no direito à educação. Os mapas analisados indicam que qualificar a malha viária, ampliar os pontos de transporte público e planejar a localização de novas unidades escolares são medidas indispensáveis para garantir o acesso real à escola. No caso de Tamoios, especialmente na porção oeste, isso significa transformar a vinculação legal dos recursos em investimentos direcionados a onde estão os maiores vazios de política pública. Ao priorizar essas áreas, o município pode alinhar a execução dos *royalties* à promoção da equidade territorial, convertendo obrigação legal em justiça social.

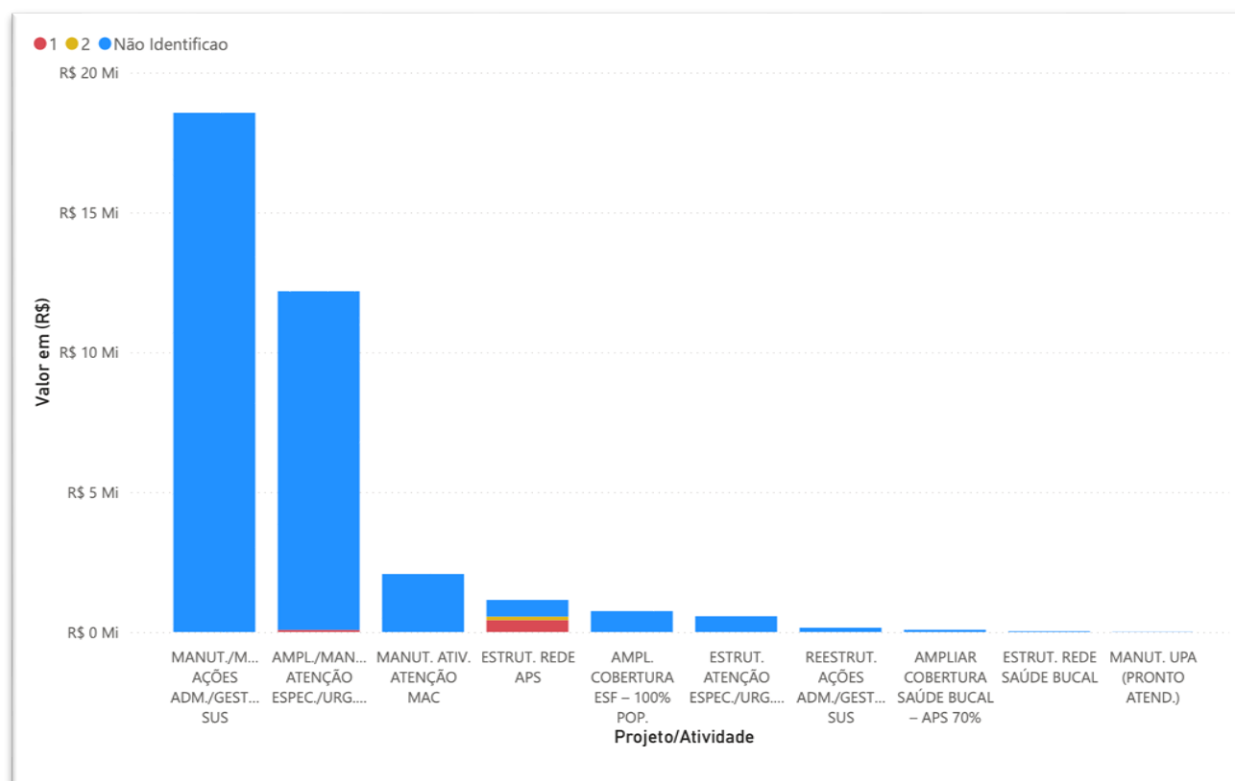
Gráfico 14 – Distribuição dos Investimentos em Saúde por Subfonte de recursos - Pré-sal e Outros



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

O Gráfico 14 apresenta a distribuição dos empenhos vinculados à saúde conforme as fontes de receita previstas na Lei nº 12.858/2013 e rubricas complementares. A principal participação é da fonte “1573/000 - *Royalties* vinculados à saúde” pela Lei nº 7.990/1989, com 43,06% do total, seguida pela fonte “835/000 - *Royalties* Saúde” (Lei nº 12.858/2013), com 33,33%, que corresponde à aplicação mínima obrigatória de 25% dos recursos do pré-sal no setor. Na sequência, aparece a fonte 811/000 (*royalties* do pré-sal sem vinculação setorial), representando 20,83%, o que indica que parte das receitas da saúde provém de recursos originalmente não vinculados e posteriormente direcionados a essa função. Por fim, a fonte 3835/000 (superávit de exercícios anteriores para saúde) responde por 2,78%, revelando baixa utilização dessa modalidade no período analisado.

Gráfico 15 – Distribuição dos investimentos em Saúde por Subfonte de Recursos do Pré-sal (2020-2023)²⁵



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábria Coutinho (2025)

A análise dos investimentos oriundos do pré-sal na saúde, articulada aos dados do Plano Municipal de Saúde (2022–2025) e do CadÚnico, evidencia como a distribuição territorial dos recursos reforça as desigualdades estruturais de Cabo Frio. Embora o gráfico aponte para a presença de aportes no 2º distrito, especialmente voltados à estruturação da rede de Atenção Primária à Saúde (APS), a própria Secretaria Municipal de Saúde reconhece que, em 2021, a cobertura da APS era de 73% no 1º distrito e apenas 27% no 2º, resultando em uma média municipal de 53%. Essa disparidade é acompanhada por outro desafio: segundo o Plano, “um dos grandes desafios [...] é promover uma melhor distribuição dos equipamentos nos distritos, uma vez que há concentração no 1º distrito, dificultando o acesso da população do 2º distrito”.

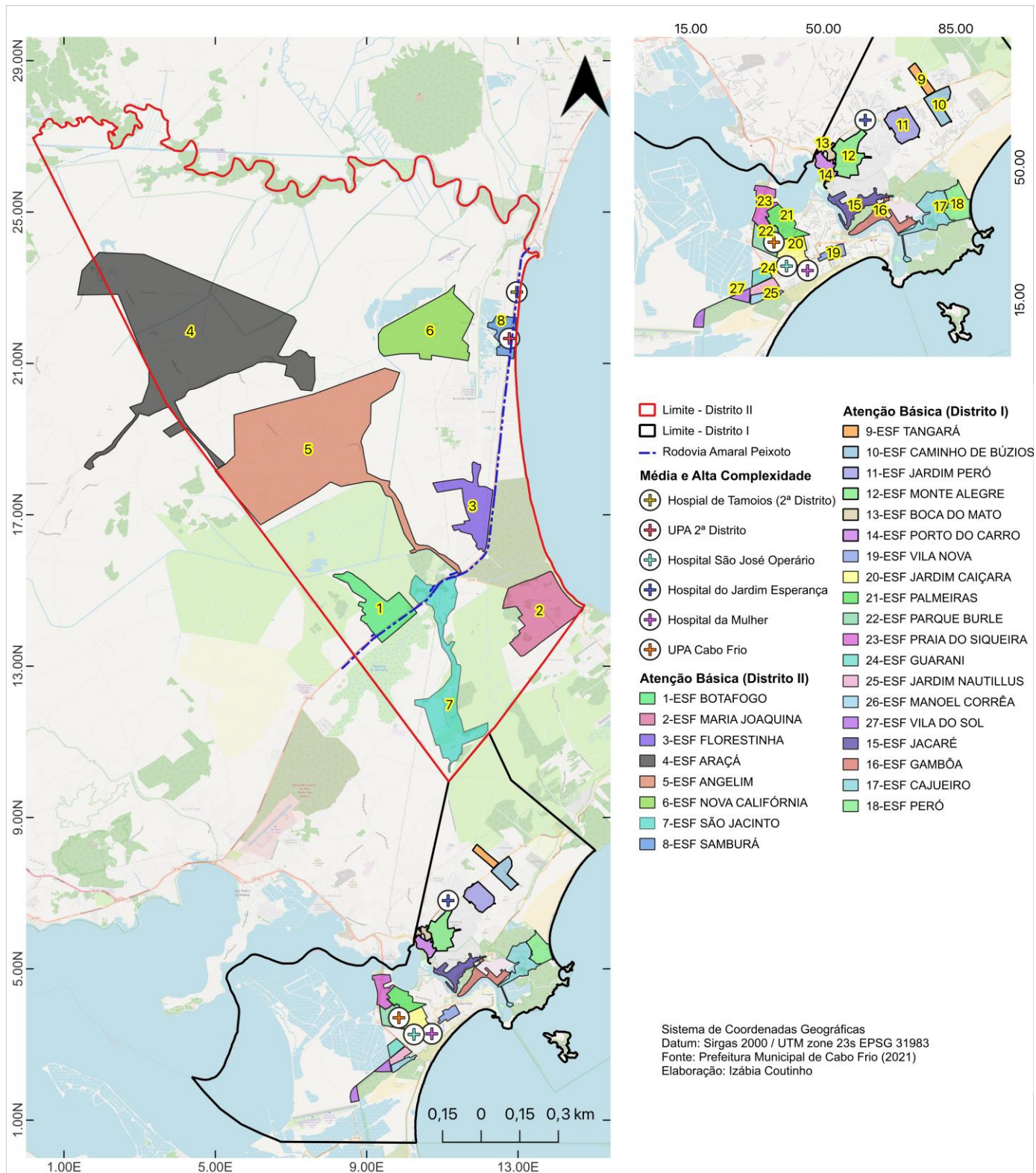
O mapa a seguir ilustra a distribuição espacial das áreas de abrangência da Estratégia Saúde da Família (ESF) no município de Cabo Frio. Ao representar os territórios

²⁵ Para a análise dos recursos do pré-sal destinados à saúde, foram consideradas as fontes 836/000 (*Royalties* – Saúde, Lei nº 12.858/2013), 3836/000 (Superávit *Royalties* – Saúde) e 811/000 (*Royalties* – Lei nº 12.858/2013 – Pré-sal, apenas a parcela destinada à saúde). A fonte 1635 (Rendimentos vinculados – *Royalties* Saúde) foi excluída por representar receitas financeiras derivadas da aplicação dos recursos, e não a transferência direta de *royalties*, evitando distorções nos valores destinados originalmente à área da saúde.

cobertos pelas equipes da ESF, ele evidencia os vazios assistenciais, ou seja, as regiões ainda não contempladas por essa política pública, que é considerada a porta de entrada preferencial do SUS e a principal estratégia de promoção, prevenção e cuidado contínuo no território.

Mapa 19 – Cobertura da Atenção Primária em Saúde e Estabelecimentos de Média e Alta

Complexidade no Município de Cabo Frio.



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2021). Organização: Izábia Coutinho (2025).

A Atenção Primária à Saúde (APS) é o principal nível de entrada da população no sistema de saúde e desempenha papel central na coordenação do cuidado e na ordenação

da Rede de Atenção à Saúde (RAS). Conforme define a Política Nacional de Atenção Básica (2017)²⁶, a APS envolve um conjunto de ações individuais e coletivas voltadas para a promoção, prevenção, tratamento e reabilitação, realizadas por equipes multiprofissionais e vinculadas a territórios definidos. Apesar de seu baixo custo comparativo, exige elevada complexidade teórica e, quando bem estruturada, é altamente resolutiva. Sua organização impacta diretamente os demais níveis assistenciais, promovendo racionalidade na utilização dos recursos do sistema.

A Rede de Atenção à Saúde (RAS)²⁷, compreende arranjos organizativos que integram diferentes densidades tecnológicas de cuidado em saúde, articuladas por sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, com o objetivo de garantir a integralidade do cuidado e reduzir a fragmentação dos serviços. Em Cabo Frio, a RAS é composta pela APS, pela atenção especializada ambulatorial e hospitalar, pelos serviços de urgência e emergência, e por redes prioritárias como a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), Rede Cegonha e Rede da Pessoa com Deficiência.

A análise da rede municipal de saúde, a partir da espacialização dos equipamentos e dos dados do Plano Municipal de Saúde (2022–2025), evidencia um padrão de profunda desigualdade territorial entre os dois distritos de Cabo Frio. A concentração de serviços especializados e hospitalares no 1º Distrito: CAPS e centros de reabilitação (atenção especializada, média complexidade), hospital-dia e hospitais (atenção hospitalar, média/alta complexidade), além da farmácia do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (CEAF). Contrasta com a precariedade estrutural do 2º Distrito (Tamoios), que dispõe de uma Unidade Básica de Saúde (UBS Unamar), 8 unidades da Estratégia Saúde da Família (ESF), o PAM Santo Antônio, uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e um hospital de pequeno porte, com 30 leitos, que se encontrava desativado no período analisado.

O mapa da cobertura da ESF reforça esse cenário ao revelar vastas áreas descobertas em Tamoios, demonstrando a existência de vazios assistenciais que comprometem o acesso universal à saúde. Mesmo no 1º Distrito, bairros como o Jardim Esperança, marcados por menor renda e alta densidade populacional, permanecem desassistidos. Nesses casos, a população recorre diretamente a equipamentos de média e alta complexidade, sobrecarregando a rede com demandas que deveriam ser absorvidas pela APS, o que evidencia falhas na articulação da RAS e na organização territorial da

²⁶ Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017.

²⁷ Instituída pela Portaria nº 4.279/2010.

oferta de serviços.

Essas desigualdades não são apenas técnicas ou administrativas, mas traduzem escolhas políticas sobre o uso dos recursos públicos e sobre quais territórios devem ser priorizados pelas políticas públicas. Mesmo com a expressiva arrecadação proveniente dos *royalties* do petróleo, os investimentos permanecem concentrados nas áreas economicamente valorizadas. Quando analisamos o mapa, notamos que, na área central, mesmo que haja algumas regiões descobertas, existem 9 ESF's e 2 UBS's; enquanto na Grande Jardim Esperança há 3 UBS's e 10 ESF's. Contudo, considerando que há descentralização, tratamos como Grande Jardim Esperança o conglomerado de todos esses bairros, a título de localização para a análise. O Hospital Municipal Otime Cardoso dos Santos conta com atendimento ambulatorial; porém, por falta de organização e estruturação territorial da rede, moradores dessa área ainda precisam se deslocar até a região central para serem atendidos na unidade do PAM São Cristóvão. Se mesmo no Distrito I, onde há maior presença de equipamentos, essas fragilidades já se impõem, no Distrito II a precariedade se aprofunda, revelando a face mais aguda da desigualdade territorial em saúde. A situação se agrava ainda mais quando observamos o campo da saúde mental: não há nenhum CAPS em funcionamento no território, e o atendimento especializado restringe-se ao PAM Santo Antônio, à UBS Unamar e a uma única equipe itinerante. Mesmo com duas Residências Terapêuticas e leitos de emergência psiquiátrica no município, todos esses equipamentos estão concentrados no 1º Distrito, reforçando a lógica de exclusão territorial também no campo da saúde mental.

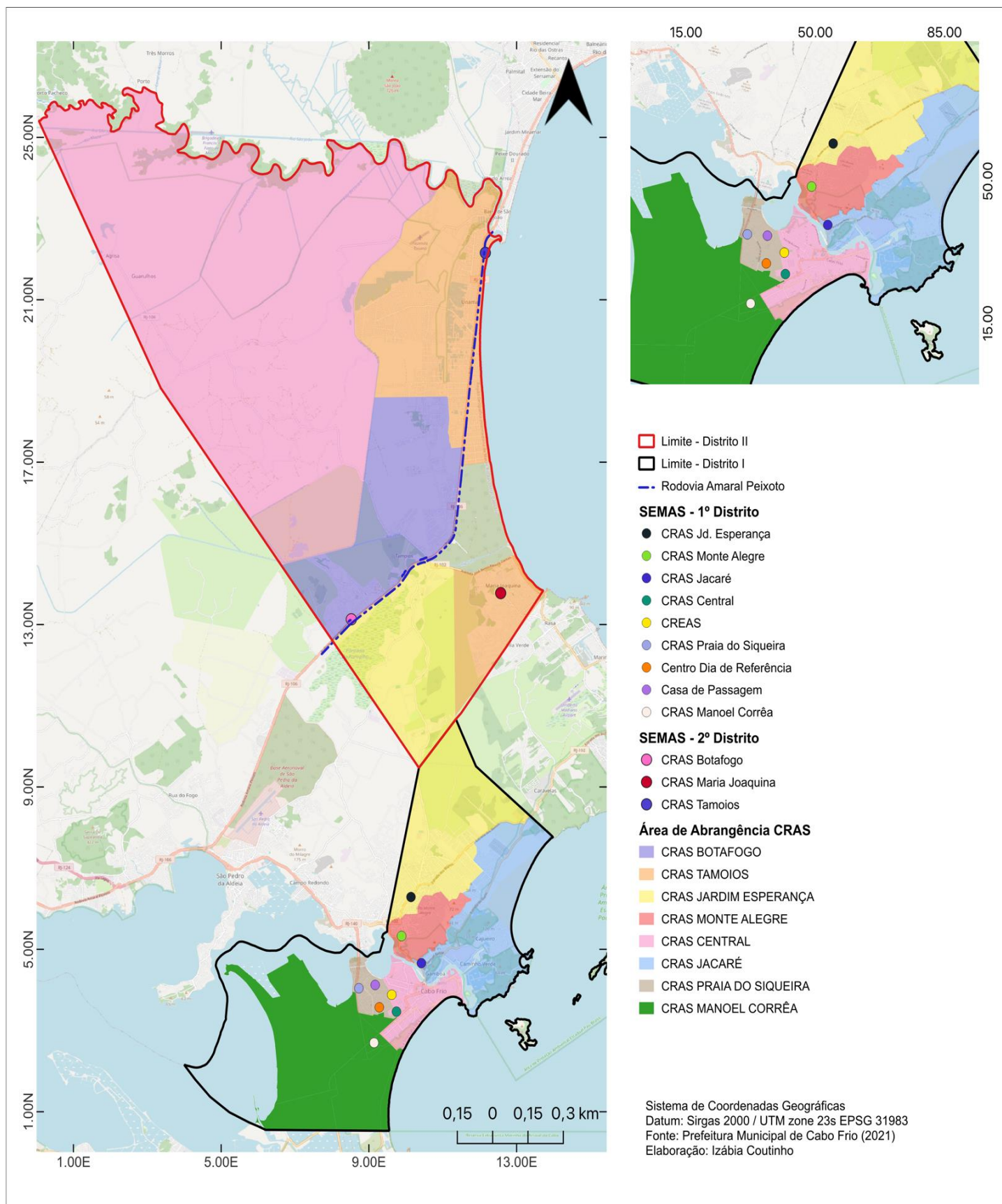
A análise da política de saúde em Cabo Frio revela que as desigualdades raciais não se limitam ao discurso, mas se expressam concretamente na precarização do cuidado destinado à população negra, especialmente nos territórios mais periféricos e quilombolas. Embora o Plano Municipal de Saúde (2022-2025) reconheça os efeitos da determinação social do processo saúde-doença e mencione o racismo institucional como um dos principais vetores de exclusão no acesso ao SUS, a distribuição dos equipamentos de saúde evidencia a permanência de uma lógica seletiva e racializada de gestão territorial. O dado de que mais de 63% das mortes infantis e fetais em Cabo Frio atingem pessoas negras revela que o racismo sanitário não é apenas uma abstração, mas uma realidade incorporada ao cotidiano. A ausência de serviços especializados nos bairros de maioria negra, a distância das comunidades quilombolas em relação aos equipamentos, a fragilidade da atenção à saúde mental e a negligência em relação ao atendimento étnico-racialmente qualificado configuram um cenário de vulnerabilização sistemática. Mesmo

com a instituição da Política Intersetorial de Promoção da Igualdade Racial em 2021, a ausência de ações efetivas voltadas às populações negras e quilombolas indica que o enfrentamento do racismo na saúde ainda se restringe ao campo normativo. Assim, o racismo institucional em Cabo Frio segue operando silenciosamente por meio da omissão, da invisibilização e da seletividade nos investimentos públicos, inclusive aqueles oriundos dos *royalties* do petróleo, recursos que, embora volumosos, não têm revertido o quadro histórico de negação de direitos nos territórios negros.

Embora o discurso institucional reconheça a importância da equidade e a necessidade de superar o racismo institucional e a concentração de equipamentos, especialmente para populações negras, quilombolas e LGBTQIA+, os dados mostram que a política pública ainda não foi capaz de romper com a lógica de centralização dos serviços no 1º Distrito. A cobertura da APS é um exemplo emblemático dessa desigualdade: segundo a Secretaria Municipal de Saúde (2020), no 1º Distrito ela atinge aproximadamente 70%, enquanto no 2º Distrito não ultrapassa 30%, mesmo sendo este o nível de atenção mais próximo do território e, portanto, fundamental para a prevenção, diagnóstico precoce e acompanhamento das populações em maior situação de vulnerabilidade.

Para compreender por que a ampliação do acesso em saúde não se materializa nos territórios de maior vulnerabilidade, é indispensável considerar a estrutura do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município. Embora receba menos de 3% dos repasses de *royalties* do petróleo e do pré-sal, a Assistência Social opera as seguranças de renda, acolhida e convívio e realiza a busca ativa das famílias, funções diretamente conectadas aos determinantes sociais da saúde. Sem CRAS estruturados, equipes volantes atuando nos vazios territoriais (Tamoios, áreas quilombolas e rurais) e Vigilância Socioassistencial orientando a oferta, a APS e a RAPS acabam absorvendo demandas que são, antes, de proteção social básica e especial, reproduzindo filas, sobrecarga e descontinuidade do cuidado. É nessa chave que a análise se desloca para a Assistência Social, com foco na organização territorial, na atuação das equipes volantes e na articulação com a APS/RAPS.

Mapa 20 – Área de Abrangência do CRAS, por território de referência



Fonte: Diagnóstico Social, Cabo Frio (2023). Organização: Izábia Coutinho (2025)

O município de Cabo Frio no âmbito da Política de Assistência Social, está dividido em oito territórios de referência: seis localizados no 1º Distrito e dois no 2º Distrito. No 1º Distrito, aproximadamente 40,47% da população total está referenciada no CadÚnico²⁸, enquanto no 2º Distrito esse percentual é de 38,03%. Quanto ao recorte racial, observa-se que a população negra representa 66,3% dos inscritos no CadÚnico no 1º Distrito e 68,1% no 2º Distrito, evidenciando a predominância desse grupo nos segmentos de maior vulnerabilidade social do município. No Distrito II, essa vulnerabilidade é ainda mais nítida quando consideramos o perfil socioeconômico das famílias. O território concentra 11.716 famílias (25.250 pessoas), 78% de domicílios chefiados por mulheres. Essa configuração demográfica, associada à menor presença de equipamentos e serviços de saúde no distrito, evidencia um descompasso na distribuição territorial dos investimentos, diante desse cenário, é necessário adotar estratégias de proximidade que levem a proteção social até onde as pessoas estão, com destaque para as equipes volantes ligadas aos CRAS.

Para enfrentar esse desequilíbrio na cobertura, a ampliação das equipes de referência dos CRAS, por meio de equipes volantes, alinha-se ao princípio de incluir no sistema de proteção socioassistencial as famílias que vivem em territórios de difícil acesso e longos deslocamentos, demandando que as equipes se desloquem quando as famílias estão distantes do equipamento de referência ou enfrentam barreiras de mobilidade. Faz-se ainda mais necessária no Distrito II, onde há apenas dois territórios de referência e três unidades de CRAS. Segundo o Diagnóstico Social de Cabo Frio (2023), os dois territórios que recebem a oferta do serviço são Jardim Esperança e Tamoios, escolha justificada pelo quantitativo de famílias referenciadas, pela extensão territorial e pela incidência de Grupos Tradicionais. A Equipe Volante Rosa Brandão, situada no território Jardim Esperança, tem como área de abrangência o Condomínio Monte Carlo (Programa Minha Casa Minha Vida); já a Equipe Volante Maria Joaquina, situada no território Tamoios, atende as localidades de Alto da Rasa e Maria Joaquina.

Entre 2021 e 2024, o município de Cabo Frio executou o Programa de Transferência de Renda Moeda Social Itajurú, criado pela Lei nº 3.286/2021 e direcionado a famílias em extrema pobreza, pobreza ou baixa renda inscritas no CadÚnico. O acesso exigia, simultaneamente: (i) inscrição ativa no CadÚnico; (ii) renda per capita mensal de até um salário-mínimo; (iii) condições de vida associadas a riscos pessoais e/ou sociais; e (iv) residência no município por, no mínimo, dois anos. O valor transferido era de R\$ 220,00

²⁸ Dados extraídos do Diagnóstico Social da SEMAS. Fonte: CECAD – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico, com data de referência de 2022.

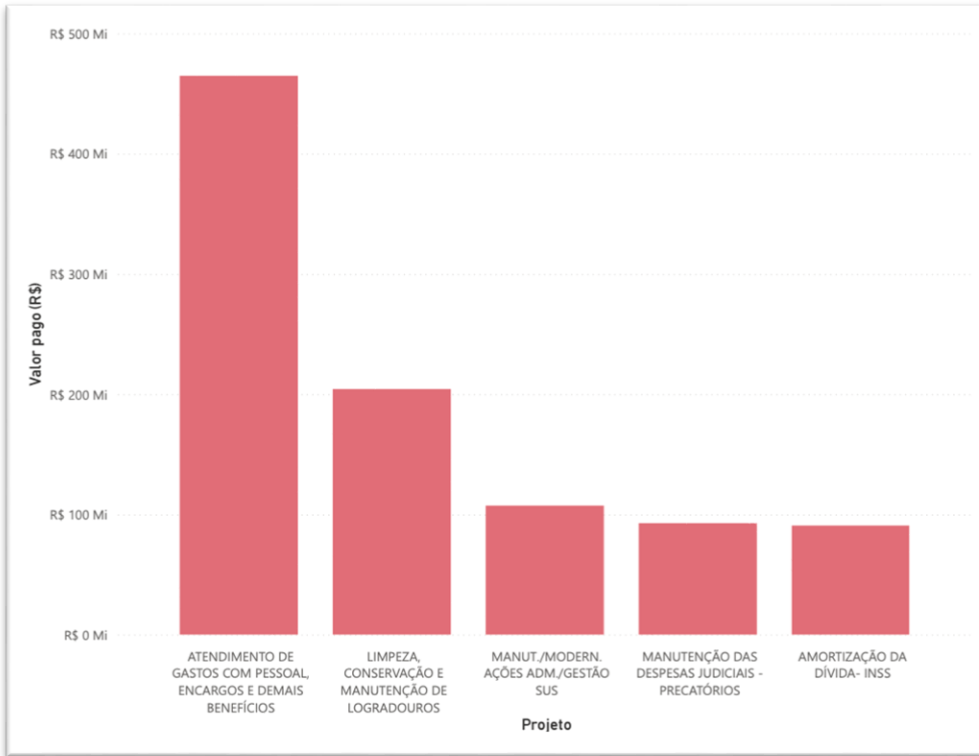
por família, utilizável apenas em estabelecimentos cadastrados.

A análise por distrito revela baixa cobertura: apenas 2,35% dos inscritos no CadÚnico do 1º Distrito e 3,07% do 2º Distrito foram beneficiários. Embora a principal fonte de custeio fosse oriunda dos *royalties* do petróleo, a série histórica indica que somente 0,42% do total arrecadado no período foi destinado ao programa, que foi descontinuado na transição de governo, com impacto direto na renda das famílias e forte insatisfação social.

O alcance territorial também foi restrito: apenas parte dos territórios foi contemplada, sem distribuição proporcional entre os distritos e sem justificativa técnica publicada, em desacordo com as diretrizes da Política de Assistência Social. Idealmente, a operação deveria contemplar os oito territórios, com distribuição dos benefícios proporcional à incidência de vulnerabilidades e riscos sociais, assegurando acesso equitativo e priorização das áreas mais vulneráveis.

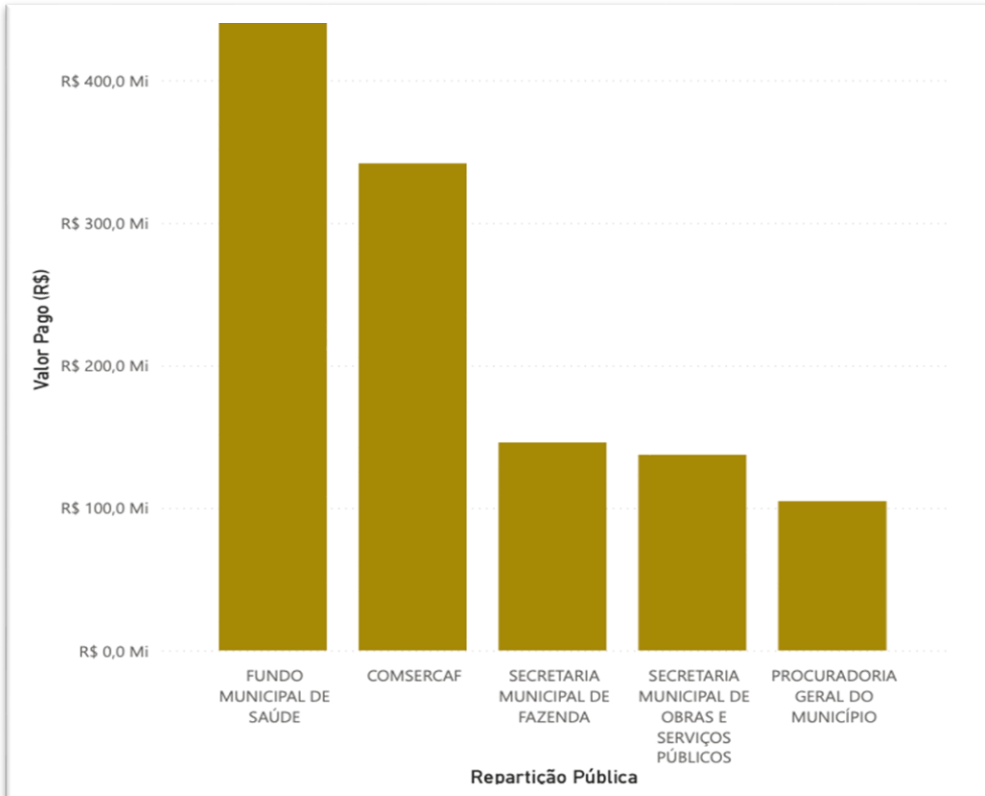
Por fim, a predominância de empenhos “não identificados” do ponto de vista territorial, isto é, sem indicação da unidade espacial beneficiária, compromete a fidedignidade da análise e dificulta mensurar o impacto real no Distrito II - Tamoios. Assim, ainda que haja registros de aplicação de recursos do pré-sal no distrito, o padrão observado aponta para a manutenção da concentração de serviços e infraestrutura no 1º Distrito, em contraste com as necessidades do 2º, reforçando a desigualdade socioespacial discutida nos capítulos anteriores e evidenciando como volumes expressivos de *royalties*, sem critérios de territorialização, não se convertem em capacidade instalada onde a vulnerabilidade é maior.

Gráfico 16 – Projetos/Atividades mais investidos com receitas provenientes da exploração de Petróleo e Gás (2015-2020)



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Gráfico 17 – Repartições Públicas que receberam mais investimentos de receitas provenientes da exploração de Petróleo e Gás (2015-2020)



Fonte: Prefeitura Municipal de Cabo Frio (2025). Organização: Izábia Coutinho (2025)

Como complemento à leitura da série histórica, os dois gráficos acima evidenciam a destinação dos recursos em períodos críticos, tanto durante a crise do petróleo quanto na crise administrativa municipal. Essa abordagem permite identificar não apenas a magnitude das quedas de receita, mas também os setores prioritários para a manutenção da máquina pública nesses momentos de instabilidade. Observa-se a permanência de um padrão de alocação: predominância das despesas correntes, com destaque para o pagamento de pessoal, encargos e benefícios, seguido por serviços de limpeza urbana e manutenção de logradouros. Essa configuração reforça que, mesmo sob restrição fiscal, a arrecadação petrolífera manteve-se ancorada no custeio de estruturas já existentes, em detrimento de investimentos de capital voltados à redução das desigualdades territoriais discutidas nos capítulos anteriores.

A análise dos dados evidencia que, apesar da expressiva arrecadação de *royalties* e participações especiais, sua aplicação no território de Cabo Frio mantém e, em alguns casos, aprofunda as assimetrias históricas entre os distritos. A concentração de investimentos no 1º Distrito, a dificuldade de rastreamento territorial de grande parte da execução orçamentária e a preponderância de despesas correntes sobre despesas de capital revelam que o potencial transformador dessas receitas tem sido limitado por escolhas de gestão e por estruturas institucionais frágeis de planejamento. No caso do 2º Distrito, onde se concentram elevados indicadores de vulnerabilidade social, a insuficiência histórica de infraestrutura e de serviços públicos básicos reforça a desigualdade socioespacial diagnosticada nos capítulos anteriores.

Esse cenário confirma que a superação das desigualdades territoriais não se sustenta no aumento do volume de recursos disponíveis. Exige uma política redistributiva baseada em critérios técnicos, mecanismos de transparência e participação social, capazes de orientar os investimentos para necessidades efetivas e reduzir a seletividade urbana.

Ainda nesse contexto, torna-se pertinente problematizar em que medida os mecanismos institucionais de controle e participação social têm incidido sobre a aplicação desses recursos. A predominância de despesas correntes e a ausência de investimentos estruturantes em territórios mais vulnerabilizados suscitam questionamentos acerca da atuação de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, bem como sobre o papel dos conselhos municipais e da sociedade civil na definição das prioridades orçamentárias. Do mesmo modo, embora esta pesquisa se concentre na análise de dados quantitativos e espaciais, é importante reconhecer que as desigualdades aqui evidenciadas se materializam no cotidiano dos munícipes, especialmente de populações negras,

periféricas e comunidades tradicionais, cujas vivências permanecem parcialmente invisibilizadas nas leituras estritamente orçamentárias.

A partir dessa constatação, evidencia-se que a apropriação dos *royalties* em Cabo Frio não tem sido capaz de promover transformações estruturais no território, mantendo-se ancorada em lógicas de gestão que priorizam o custeio da máquina pública em detrimento de investimentos redistributivos. Nesse sentido, as considerações finais retomam a questão central desta pesquisa: em que medida a apropriação dos *royalties* em Cabo Frio reproduz um uso corporativo do território e de que forma essa lógica tem condicionado as possibilidades de enfrentamento das desigualdades socioespaciais.

CONCLUSÃO

Os resultados da pesquisa mostraram que a posição de Cabo Frio como centro sub-regional, consolidada por décadas de investimentos em turismo, infraestrutura e, mais recentemente, pelas receitas dos *royalties* do petróleo, sustenta sua centralidade na rede urbana definida pela REGIC. Contudo, como lembra Villaça (2001), compreender o espaço urbano implica considerar sua dimensão intraurbana, onde se revelam as desigualdades na distribuição territorial dos investimentos e na qualidade dos serviços. Nessa escala local, as disparidades persistem, mostrando que a mesma política que reforça o papel de Cabo Frio na rede urbana também reproduz fragilidades estruturais no atendimento às demandas da própria população.

Essa contradição evidencia a necessidade de voltar o olhar para a dimensão intraurbana. Se, em escala regional, Cabo Frio demonstra capacidade de articular fluxos e exercer influência sobre os municípios vizinhos, em escala local essa centralidade se expressa de forma desigual, reforçando seletividades que delimitam territórios privilegiados e territórios precarizados. Assim, a análise das escalas regional e intraurbana confirma que a centralidade de Cabo Frio, longe de reduzir desigualdades, reforça seletividades já diagnosticadas nos dados. A distribuição desigual dos investimentos, a concentração de infraestrutura no 1º Distrito e a precariedade persistente em Tamoios demonstram que os mesmos fatores que sustentam a posição regional do município aprofundam as fragmentações internas, revelando o caráter seletivo da produção e do uso do espaço urbano.

Nessa escala local, a gestão pública de Cabo Frio evidencia um uso corporativo do território, no qual os recursos oriundos dos *royalties* são apropriados de forma seletiva, privilegiando setores e atividades que reforçam interesses já consolidados em detrimento de políticas de cuidado e redistributivas. O conceito de uso corporativo do território (SANTOS, 1990; 2004) parte do entendimento de que o espaço não é utilizado de maneira homogênea, mas apropriado seletivamente por agentes hegemônicos, grandes corporações, mercado imobiliário e o próprio Estado que atuam de forma articulada para favorecer determinados interesses. No caso de Cabo Frio, isso se expressa de forma clara tanto na aplicação dos *royalties* quanto na gestão da atividade turística, que canaliza investimentos para requalificação urbana e infraestrutura voltada ao turismo no centro e na orla, reforçando processos de gentrificação. Em contrapartida, o 2º Distrito e bairros periféricos do 1º Distrito permanecem à margem, com investimentos restritos e

infraestrutura precária. O resultado é uma lógica de dupla segregação: de um lado, centralidades turísticas e empreendimentos imobiliários voltados às classes médias e altas são favorecidos; de outro, áreas de maior presença da população negra seguem desassistidas, reforçando desigualdades históricas e cristalizando uma cidade fragmentada, onde a cidadania territorial se apresenta de forma restrita

Um aspecto central desta pesquisa é que a análise não se restringe à comparação estatística entre os dois distritos de Cabo Frio (Distrito I e Distrito II). Embora essa diferenciação seja fundamental para compreender a desigualdade socioespacial em escala municipal, os dados estatísticos e cartográficos confirmam um padrão: em cada distrito operam também dinâmicas internas de exclusão e marginalização.

No Distrito II (Tamoios), a segregação não se limita à oposição em relação ao centro urbano: dentro do próprio distrito convivem condomínios costeiros de alto padrão e assentamentos precários a oeste da rodovia Amaral Peixoto, marcados por ocupações irregulares e carência de infraestrutura. No Distrito I, por sua vez, a desigualdade aparece na oposição entre bairros centrais e litorâneos, de alta renda e valorização turística, e periferias como o Grande Jardim Esperança, que desenvolvem dinâmicas próprias de sobrevivência e centralidade popular, mas ainda carregam o estigma da precariedade.

Essa constatação reforça que a desigualdade socioespacial em Cabo Frio não pode ser explicada apenas pela dicotomia centro–periferia ou Distrito I vs. Distrito II. Trata-se de um processo mais complexo, no qual a segregação se reproduz em diferentes escalas e é atravessada por marcadores raciais, de gênero e de classe. Assim, a análise empírica sistematiza evidências que permitem avançar na compreensão da produção desigual do espaço urbano cabofriense. Esse contexto orienta não apenas os achados empíricos, mas também a moldura teórico-metodológica adotada.

Nesse sentido, optou-se por não adotar a fragmentação socioespacial como categoria central de análise em razão das limitações metodológicas para abordá-la em sua complexidade. O conceito, por sua natureza polissêmica, exige articular dados quantitativos à dimensão qualitativa das práticas e representações sociais, incorporando vozes e experiências dos sujeitos nos territórios. Como o estudo se concentrou prioritariamente em dados censitários, cartográficos e orçamentários, privilegiou-se a categoria de desigualdade socioespacial, mais adequada para evidenciar empiricamente as assimetrias de renda, raça e gênero que estruturam a organização urbana de Cabo Frio.

Retomar ao conceito de interseccionalidade como chave analítica é essencial para compreender que os sistemas de dominação são múltiplos e interdependentes, e que as

desigualdades não se explicam isoladamente. Como destacam Crenshaw (2002) e Akotirene (2019), os marcadores sociais de raça, gênero e classe se entrecruzam, produzindo experiências específicas de vulnerabilidade e resistência. No Brasil, essa reflexão é aprofundada por Lélia Gonzalez (1988), ao mostrar como o racismo à brasileira opera de forma naturalizada, marginalizando sobretudo as mulheres negras, que permanecem na linha de frente das desigualdades urbanas. No caso de Cabo Frio, reconhecer essas interseções é indispensável para compreender como a desigualdade socioespacial se reproduz de maneira racializada.

Se, em escala local, a desigualdade urbana se reproduz por meio da apropriação seletiva do território, em escala normativa o pré-sal representou uma tentativa de reorientar os recursos para políticas universais de saúde e educação. A vinculação obrigatória de 75% para educação e 25% para saúde, prevista na Lei nº 12.858/2013, marcou um ponto de inflexão na gestão das rendas petrolíferas, buscando conter o uso predominante dessas receitas em despesas correntes e custeio da máquina pública. Nesse sentido, a centralidade regional de Cabo Frio atestada pela REGIC, quando transposta à escala intraurbana, evidencia sobreposições e seletividades: aquilo que a coloca em posição de destaque na rede urbana regional também se reflete, no plano interno, na distribuição desigual de infraestrutura e serviços, como revelam os dados de saúde e educação vinculados ao pré-sal.

Em Cabo Frio, contudo, a execução orçamentária anterior à entrada efetiva do pré-sal confirma o padrão já observado por Piquet (2013) e Marafon (2010) em outros municípios produtores: grande parte das compensações destinava-se a contratos de manutenção, serviços terceirizados e folha de pagamento. A vinculação legal pretendia assegurar que o pré-sal deixasse um legado estrutural e intergeracional, mas, como mostram os dados, só se refletiu de forma clara nas bases municipais a partir de 2022, restringindo seu alcance no período analisado e colocando em dúvida sua efetividade diante das práticas administrativas locais. Cabo Frio é, assim, mais um exemplo da chamada “maldição dos municípios petrorrentistas”: não se trata apenas de má gestão, mas de uma captura sistemática do fundo público por interesses privados, que direcionam a aplicação das rendas do petróleo de forma seletiva, reforçando desigualdades e limitando as possibilidades de construção de um legado duradouro.

Além disso, a análise das contas municipais mostra que Cabo Frio mantém elevada dependência de recursos federais e estaduais. Em 2020, as transferências correntes e de capital representaram 57% da receita total, percentual que sobe para 76,7% quando

incluídas as receitas de *royalties* (TCRJ, 2021). Esse dado contrasta com a expressiva arrecadação petrolífera e reforça a constatação de que, em vez de fomentar investimentos estruturantes voltados ao desenvolvimento da economia local, grande parte dos recursos tem sido direcionada a despesas correntes, assegurando o funcionamento imediato da máquina pública, mas sem gerar transformações duradouras no território. Considerando que as rendas do petróleo e gás natural deveriam preparar o município e sua população para a transição pós-petróleo, por se tratar de recurso finito, tal padrão orçamentário revela um descompasso entre a destinação prevista e a prática efetiva, reafirmando a lógica de centralização e seletividade já identificada na escala intraurbana.

A importância de realizar um diagnóstico territorial para compreender a dinâmica do petróleo reside, sobretudo, a partir de uma perspectiva que inclua as populações periféricas urbanas. Ao mesmo tempo, é preciso considerar que povos e comunidades tradicionais, como quilombolas e ribeirinhos, enfrentam impactos diretos dessa indústria, que pressiona seus territórios, fragiliza seus meios de produção e os marginaliza nos processos de gestão ambiental. De forma distinta, mas igualmente relevante, a população periférica urbana é afetada por um uso corporativo do território definido pela gestão pública, que direciona a arrecadação de forma seletiva deixando de priorizar investimentos nos locais onde a demanda é mais urgente, o que resulta na menor oferta de emprego, equipamentos culturais, lazer, mobilidade e outros serviços essenciais nas áreas mais vulneráveis, reforçando as desigualdades no acesso às políticas públicas.

Ainda que a pesquisa tenha permitido chegar a inferências relevantes sobre os padrões de desigualdade socioespacial, reconhece-se que o processo analítico apresenta limites. Assim, os resultados aqui apresentados devem ser entendidos como uma contribuição inicial, que evidencia tendências e relações estruturais importantes, mas que podem e devem ser retomadas em pesquisas futuras com maior disponibilidade de tempo e recursos.

Apesar de seus avanços, este estudo também revela lacunas e caminhos que demandam continuidade. A produção do espaço urbano cabofriense, sobretudo em Tamoios, exige ser investigada em articulação à dimensão ambiental, considerando que a expansão habitacional e a precariedade da moradia incidem diretamente sobre áreas de proteção, sujeitas a ocupações irregulares e degradações territoriais. Além disso, embora o foco tenha sido a desigualdade socioespacial entre os dois distritos, os dados apontam para dinâmicas internas igualmente relevantes, como a formação de novas centralidades alternativas como o centro do Jardim Esperança e em Tamoios, que sugerem a

coexistência de múltiplas racionalidades e territorialidades sobrepostas. Tais evidências indicam que Cabo Frio expressa, simultaneamente, processos de segregação, desigualdade e fragmentação, reafirmando sua condição de cidade marcada por disputas sociais, raciais e econômicas no uso do território.

Da mesma forma que, no início da indústria de petróleo e gás, foram realizados prospecções e planejamentos para a instalação das estruturas de produção, é necessário, agora, refletir sobre o processo de desinstalação. O descomissionamento das plataformas e demais ativos offshore traz consigo não apenas questões técnicas, mas também impactos ambientais e socioeconômicos que recaem diretamente sobre as populações vinculadas à cadeia produtiva. Para municípios produtores como Cabo Frio, essa etapa demanda planejamento integrado e antecipado, articulando políticas ambientais, econômicas e sociais capazes de mitigar riscos e evitar que o encerramento da produção aprofunde vulnerabilidades já diagnosticadas. Nesse sentido, a transição pós-petróleo não pode ser vista como um horizonte distante, mas como um processo em curso que exige o uso estratégico das receitas atuais para diversificar a economia, ampliar a capacidade de geração de emprego e renda e fortalecer as infraestruturas sociais. Sem essa preparação, o fim da exploração significará não apenas a perda de uma receita expressiva, mas também a intensificação das desigualdades territoriais do município.

Ainda que a pesquisa tenha permitido chegar a inferências relevantes sobre os padrões de desigualdade socioespacial, reconhece-se que o processo analítico apresenta limites. Assim, os resultados aqui apresentados devem ser entendidos como uma contribuição inicial, que evidencia tendências e relações estruturais importantes, mas que podem e devem ser retomadas em pesquisas futuras com maior disponibilidade de tempo e recursos.

REFERÊNCIAS

- AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen Livros, 2019. 152p.
- BARONE, Ana; RIOS, Flavia. **Negros nas Cidades Brasileiras (1890-1950)**. São Paulo: Intermeios, Fapesp. 2018. 358p
- BOITO JR., Armando. Crise política e crise econômica no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 66, p. 1-23, 2018.
- BRANDÃO, Antônio Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007
- CALVENTE, Pedro de Moraes. A urbanização na Vila de Tamoios (Cabo Frio) e a sua inserção na Região dos Lagos (RJ): **caracterização, implicações e consequências físico-ambientais e culturais**. Dissertação de Mestrado. UFF, 2008.
- CHRISTOVÃO, João H. D. O. **Do sal ao sol: a construção social da imagem do turismo em Cabo Frio**. UERJ. São Gonçalo, p. 145. 2011.
- COLLINS, Patricia Hill. **Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e a política do empoderamento**. Tradução de Simone Pereira Schmidt e Paula Maia. São Paulo: Boitempo, 2019.
- CORREIA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1982.
- _____. **Trajetórias geográficas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- COSTA, Renata Lindgren. **Impactos do recebimento dos *royalties* do petróleo nos municípios confrontantes com a Bacia de Campos (RJ): um foco na dinâmica do mercado de trabalho formal**. 2013. 133 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- COSTA, Wagner Gonçalves da. Dinâmica demográfica e socioeconômica na Região dos Lagos: o caso de Cabo Frio. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, 2017.
- CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Los Angeles, p. 171-188, 2002.
- EGLER, Cláudio A. G. **Rede urbana e integração produtiva no Brasil e na América do Sul**. Brasília: Ipea, 2015a. (Relatório de Pesquisa).
- FERREIRA, Luis Cláudio. **Turismo, urbanização e impacto social em Cabo Frio: Um estudo de caso**. Editora UFF, 2020.
- FRANÇA, Ian David Cruz de; CRUZ, José Luis Vianna da; MIRANDA, Elis de Araújo. Fragmentação territorial em Cabo Frio (RJ) na era dos *royalties* do petróleo. **Boletim Petróleo, Royalties e Região, Campos dos Goytacazes**, ano XIII, n. 47, mar. 2015.
- GEORGE, Pierre. **Geografia ativa**. 6. ed. São Paulo: Difel, 1971

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de; TERRA, Denise Cunha Tavares. *Royalties* do petróleo, capacidade institucional e políticas sociais. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, 14., 2011, Rio de Janeiro. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

GONZALEZ, Lélia. **Por um Feminismo Afro-Latino-Americano: Ensaios, Intervenções e Diálogos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, Lélia. Racismo e sexismo na cultura brasileira. In: SILVA, Luiz (org.). **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo: Loyola, 1982.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HOOKS, bell. **Ensinando a transgredir: a educação como prática da liberdade**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

HOOKS, bell. **Olhares negros: raça e representação**. Tradução de Stephanie Borges. São Paulo: Elefante, 2019.

IMAS, Linda G. Morra; RIST, Ray C. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations**. Washington, DC: The World Bank, 2009.

KUSEK, Jody Zall; RIST, Ray C. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners**. Washington, DC: The World Bank, 2004.

LACOSTE, Yves. **A geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1988.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEAL, J.A.A; SERRA, R.V. Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos *Royalties* Petrolíferos no Brasil. **Anais do XXX Encontro Nacional de Economia (ANPEC)**. Nova Friburgo, RJ, 2002.

LEGROUX, Jean. A lógica urbana fragmentária: delimitar o conceito de fragmentação socioespacial. **Revista Caminhos da Geografia**, n. 81, 2021.

LOUZADA, Victor Miranda. **Quando o sambaqui vira shopping center: a produção social do espaço a partir da urbanização turística de Cabo Frio**. 2018. 98 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

MACIEL, Tiago. A crise da Petrobras e a Operação Lava Jato: impactos econômicos e políticos. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 1-27, 2018.

MARAFON, Glaucio Justino; RIBEIRO, Mônica Amaral; COSTA, Andréa Soares da Cunha Monteiro. **Regiões de governo do estado do Rio de Janeiro: uma contribuição geográfica**. Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

MORAIS, Alex Pereira de. Considerações sobre o papel dos *royalties* e participações especiais de petróleo e gás sobre a economia dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos. In: MARAFON, Glaucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (orgs.) **Revisitando o Território Fluminense III**. Rio de Janeiro: Gramma, 2010. P. 243-273.

MOURA, José Francisco de; MOREIRA, Luiz Guilherme Scaldaferri. **História de Cabo Frio: dos sambaquieiros aos cabofrienses** (c. 3720 a.C. – 2020). 1ª Ed. Cabo Frio, RJ: Sophia Editora. 2020.

NASCIMENTO, Abdias do. **O quilombismo: documentos de uma militância pan-africanista**. Rio de Janeiro: Ipeafro, 1980.

PAULA, L. A. C. de; MARES, R. M. Marcadores de gênero e raça na vida de mulheres negras do espaço urbano: do limitante direito à cidade às estratégias de resistência. **Terra Livre**, [S. l.], v. 2, n. 59, p. 38–73, 2023. DOI: 10.62516/terra_livre.2022.2942.

PIQUET, Rosélia. “**Mudança econômica e novo recorte regional no norte fluminense**”. In: X Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte, MG. Maio de 2003a.

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

ROCHA, Antonio Carlos Lessa da. **O papel de Cabo Frio na rede urbana fluminense: uma análise a partir das Regiões de Influências das Cidades entre os anos de 1966 e 2018**. 2023. 247 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

ROLNIK, Raquel. Territórios negros nas cidades brasileiras: etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro. In: SANTOS, R. E. (Org.). **Diversidade, espaço e relações étnico-raciais: o negro na geografia do Brasil**. Belo Horizonte: Ed. Autêntica. 2007.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2020.

_____. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985

_____. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos**. 11. ed. São Paulo: Edusp, 2018.

_____. **Pensando o Espaço do Homem**. 5. ed., 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 2012.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 14. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SERRA, Rodrigo Valente. **“Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil”**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas/ Instituto de Economia. Campinas/SP. 2005a.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA CATALÁ, L.; LUIZ DO CARMO, R. O conceito de aglomerado subnormal do IBGE e a precariedade dos serviços básicos de infraestrutura urbana. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [S. l.], v. 38, p. 1–24, 2021. DOI: 10.20947/S0102-3098a0154. Disponível em: <https://rebep.org.br/revista/article/view/1711>. Acesso em: 7 jul. 2025.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (org.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 123–145.

_____. **Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira: escalas, vetores, ritmos, formas e conteúdos**. Projeto de pesquisa. Presidente Prudente, 2018.

_____. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas**, Cidade do México, n. 54, p. 114-139, 2004.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão e CATALÃO, Igor (2024). Da metodologia de pesquisa à análise do processo de fragmentação socioespacial em cidades brasileiras. **Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social - ReLMIS**. Nº27, Año 14, pp. 35-54.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; GÓES, Maria. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação social**. São Paulo: Unesp, 2013

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; MIYAZAKI, Vitor Koiti; SANTOS, Rafael Roxo dos; MELAZZO, Everaldo Santos. **Fragmentação socioespacial e urbanização brasileira: escalas, vetores, ritmos, formas e conteúdos**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 20., 2023. Belém: ANPUR, 2023

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SPOSITO, Eliseu Savério. Fragmentação socioespacial. **Revista Mercator**, v. 19, 2020.

TEIXEIRA, S. H. de O.; SILVA, A. M. B. Informação e Planejamento Corporativo: a consultora Deloitte e suas articulações no território brasileiro: Information and Corporate Planning: Deloitte Consultant and its transactions in brazilian territory. **Boletim Goiano de Geografia**, [S. l.], v. 39, p. 1–22, 2019.

TEIXEIRA, Sérgio Henrique de Oliveira; CATELAN, Márcio José. Novas articulações da rede de cidades no Brasil: uma análise das heterarquias por meio do sistema de movimento aeroviário. **Sociedade & Natureza**, v. 31, p. 1–23, 2019.

TEIXEIRA, Sérgio. **Planejamento, informação e circulação: as concessões dos aeroportos brasileiros e os usos corporativos do território**. 2018. 333 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

VAINER, Carlos B. **Fragmentação e Projeto Nacional: Desafios para o Planejamento Territorial**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, 2007.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

MOTTA, Marcelo Paiva da. *Regiões de Influência das Cidades: metodologia de compatibilização hierárquica entre as edições da pesquisa no período de 1966 a 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. 50 p.

SITES DE NOTÍCIAS E DOCUMENTOS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Manual de arrecadação e distribuição de royalties e participações especiais**. Rio de Janeiro: ANP, 2001.

ARAÚJO, Paulo Roberto. **Crise do petróleo leva prefeitura de Cabo Frio a demitir quatro mil servidores**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/com-queda-na-arrecadacao-cabo-frio-enfrenta-caos-administrativo-18432352>: Acesso em: 11 ago. 2025

CABO FRIO. Diagnóstico social: município de Cabo Frio. Cabo Frio, fev. 2023.

CABO FRIO (RJ). *Plano Municipal de Saúde: 2022-2025*. Cabo Frio: Secretaria Municipal de Saúde, 2022.

ESTAMOS preparando Cabo Frio para o pós-petróleo. **Fique Bem Informado**, 2 ago. 2013. Disponível em: https://www.fiquebeminformado.com.br/2013/08/estamos-preparando-cabo-frio-para-o-pos.html#google_vignette. Acesso em: 9 ago. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões geográficas**. Rio de Janeiro: IBGE, [2017].

LISTA de irregularidades da atual gestão municipal de Cabo Frio é ressaltada por promotores do MP. **Clique Diário**, 6 mar. 2023. Disponível em: <https://cliquediario.com.br/politica/lista-de-irregularidades-da-atual-gestao-municipal-de-cabo-frio-e-ressaltada-por-promotores-do-mp>. Acesso em: 10 ago. 2025.
MORADORES denunciam acúmulo de lixo em Tamoios, Cabo Frio. **G1**, 16 jan. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/intervjrj1/video/moradores-denunciam-acumulo-de-lixo-em-tamoios-cabo-frio-13795141.ghtml>. Acesso em: 9 ago. 2025.

O DESENVOLVIMENTO sustentável e o petróleo. **Senado Notícias**, 20 ago. 2013.

Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/420627/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 9 ago. 2025.

POBRE de infraestrutura, Tamoios prepara grito de independência. **O Globo**, 23 jul. 2013.

Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/pobre-de-infraestrutura-tamoios-prepara-grito-de-independencia-8500374>. Acesso em: 9 ago. 2025.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. Subsecretaria de Planejamento. **Estudos socioeconômicos: municípios do Estado do Rio de Janeiro – Cabo Frio**, 2021. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2021.

SUCATEAMENTO da saúde motiva criação de Frente Popular em Defesa do SUS em Cabo Frio (RJ). **A Verdade**, 4 jun. 2024. Disponível em:

<https://averdade.org.br/2024/06/sucateamento-da-saude-motiva-criacao-de-frente-popular-em-defesa-do-sus-em-cabo-frio-rj/>. Acesso em: 9 ago. 2025.

TAMOIOS: problemas do tamanho de uma cidade. **Folha dos Lagos**, 20 jun. 2019.

Disponível em: <https://www.folhadoslagos.com/geral/tamoios-problemas-do-tamanho-de-uma-cidade/15982/>. Acesso em: 9 ago. 2025.

ANEXOS

ANEXO A – MEMORANDO Nº 294/2025/GAB/SECFA ENCAMINHADO PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CABO FRIO EM RESPOSTA À SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE RECEITAS PROVENIENTES DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS.



Memorando Nº 294/2025/GAB/SECFA

Cabo Frio, 02 de julho de 2025.

Ilustríssima Senhora,
Daniela Coutinho
Controladora Geral do Município

Assunto: **Informações sobre recursos dos Royalties**
Referência Memorando OGM nº 498/2025

Prezada Controladora

Cumprimentando-o nesta oportunidade, em resposta ao memorando supra-referenciado, encaminhamos arquivos contendo informações solicitadas no protocolo 20250604-1910, a saber:

a) Das Receitas:

Quanto as informações solicitadas nos itens a1), a2) e a3), cabe informar que foram identificadas, porém, devido o volume de arquivos, solicitamos um e-mail para que possamos enviar os referidos documentos.

Quanto ao item a4), esclarecemos não ser possível a identificação dos recursos dos royalties quando arrecadado por Distritos (I e II)

b) Da Execução (Despesas):

b1) Não foram anexadas informações quando as despesas (pagas) nos exercícios de 2000/2001/2002/2003, visto que não dispomos dos bancos de dados contábeis com as informações desse período, e, entre os exercícios de 2004 a 2009 o controle de gastos dos recursos dos royalties era apenas pelos pagamentos. Solicitamos um e-mail para que possamos enviar os referidos documentos.

b2) Para a disponibilização dos valores empenhados, liquidados e pagos, bem como a identificação das fontes dos royalties. Solicitamos um e-mail para que possamos enviar os referidos documentos.

b3) As informações dos nomes dos fornecedores contratados, bem como CNPJ pode ser identificada através dos empenhos emitidos. Solicitamos um e-mail para que possamos enviar os referidos documentos.



PREFEITURA DE CABO FRIO
Secretaria Municipal
de Fazenda

c) **Do Critério de Alocação:**

Quanto à regulamentação específica, a administração se utiliza dos instrumentos de planejamento orçamentário como PPA, LDO e LOA.

2 - Do Formato dos Dados:

Os dados fornecidos quando possível foi apresentado em excel, mais especificamente quanto as receitas, mas no que tange as despesa não foi possível, uma vez o sistema contábil não nos possibilita a geração de dados em um formato que seja processável tipo excel, csv, etc. Solicitamos um e-mail para que possamos enviar os referidos documentos.

Sem mais para o momento, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.


Rosenildo Avelar de Araújo
 Secretário Adjunto de Assuntos Fazendários


Everardo Lage Santos
 SUPERVISOR DE AUDITORIA FINANCEIRA
 Matrícula: 250411034

RECEBIDO
 04. 07. 2015
 AG: 15