

O ESTATUTO DA METRÓPOLE E O QUADRO METROPOLITANO BRASILEIRO: UMA LEI EM IMPLEMENTAÇÃO, UMA REVISÃO DA NORMA E UMA REFLEXÃO SOBRE CENÁRIOS POSSÍVEIS

Marco Aurélio Costa¹

O Brasil tornou-se, neste século XXI, um país metropolitano, seja do ponto de vista institucional, com a existência de 76 regiões metropolitanas (RMs) institucionalizadas – além de três regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) –, seja do ponto de vista da importância dos principais espaços metropolitanos do país, tanto em termos econômicos quanto em termos demográficos, como demonstram as estatísticas relativas ao produto interno bruto (PIB) ou à concentração populacional nos grandes centros urbanos do país. Decerto que a maior parte do território brasileiro é rural e que cerca de 4/5 dos municípios brasileiros não estão inseridos em arranjos do tipo metropolitano,² mas, ainda assim, é inegável a importância socioespacial e econômica das RMs no país.

O reconhecimento da importância das metrópoles, do planejamento e da gestão de suas regiões no campo das políticas públicas e do ponto de vista político-institucional, contudo, não se dá de forma imediata. A questão metropolitana encontra dificuldades, sobretudo por conta dos próprios conflitos de interesses em suas relações interfederativas horizontais e verticais, em estar e manter-se na agenda política, seja na esfera federal, seja nas esferas de governo subnacionais (Costa, 2016).

Ainda que se possa afirmar que há uma resistência à questão metropolitana em função de seu histórico no país, por parte de atores que a associam aos elementos que estiveram presentes no quadro metropolitano dos anos 1970, notadamente seus traços tecnocráticos, centralizados e autoritários, parece que essa resistência tem a ver com disputas e conflitos que decorrem da própria realidade metropolitana, de forma associada aos conflitos interfederativos deixados pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 2018b).

1. Coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT); técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

2. Esses e outros dados sobre as RMs do Brasil podem ser acessados por meio das plataformas disponíveis em: <<http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br>> e <<http://ivs.ipea.gov.br>>.

A instituição de uma RM em um espaço metropolitano dinâmico do ponto de vista socioeconômico coloca na agenda temas que costumam trazer à tona conflitos decorrentes de projetos alternativos para o território, em geral associados à gestão e regulação do uso do solo e dos serviços urbanos e à realização dos investimentos em infraestrutura social e urbana.

No Brasil pós-CF/1988, a questão metropolitana passou por um longo e paradoxal período no qual conviveram, de um lado, a fragmentação e a fragilização de seu planejamento e gestão, e, de outro, uma intensa metropolização institucional, a qual produziu as 76 RMs atualmente existentes. Territórios da Paraíba e de Santa Catarina, por exemplo, encontram-se integral ou quase integralmente inseridos em RMs.

Numa tentativa de trazer referências nacionais para o tema, buscando estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das chamadas funções públicas de interesse comum (FPICs), foi sancionado, em janeiro de 2015, o Estatuto da Metrôpole, Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Brasil, 2015).

O estatuto – quase 28 anos após a promulgação da CF/1988, e mais de catorze anos após a sanção do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) – buscou enfrentar alguns elementos associados à questão metropolitana. Um desses elementos centrais remete aos conflitos federativos produzidos pelo arranjo constitucional, notadamente associados à questão das disputas em torno da titularidade das FPICs. Tal conflito já fora objeto de acórdão do Superior Tribunal Federal (STF), em resposta a uma ação de inconstitucionalidade associada à titularidade do saneamento básico na RM do Rio de Janeiro. Prevaleceu, na análise do STF, o entendimento de que a existência de FPICs implica que o tema não se restringe mais à esfera local. Assim, pode ser matéria que diz respeito ao coletivo de entes federados associados à questão. Ao mesmo tempo, o acórdão deixa claro que não há a prevalência de nenhum ente sobre o outro no que diz respeito à titularidade em relação a tais funções compartilhadas.

No que diz respeito a esse primeiro tema, o Estatuto da Metrôpole reforça elementos que já haviam sido trazidos pelo acórdão e apresenta um desenho geral de governança interfederativa a partir de uma estrutura institucional básica, sem avançar, contudo, na definição do formato jurídico-institucional dos órgãos participantes desse arranjo básico.

Um segundo elemento abordado pelo Estatuto da Metrôpole diz respeito à gestão das FPICs a partir dessa governança interfederativa. O estatuto traz o conceito da gestão plena, em que se articulam elementos associados à estrutura básica de gestão das FPICs, e também um conjunto de instrumentos que podem ser desenvolvidos e implementados pelas RMs que pretendem atingir a gestão plena.

Finalmente, a parte mais frágil e “aberta” do estatuto diz respeito ao enfrentamento da questão do financiamento do desenvolvimento urbano. Um veto presidencial, tecnicamente fundamentado, retirou do texto a proposta de criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). Porém, para além do veto à criação do FDM, nenhum outro mecanismo, instrumento ou estratégia do Estatuto da Metrôpole enfrenta, de forma direta e objetiva, o desafio do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano.

De toda forma, o estatuto estabelece que apenas as RMs que atingirem a gestão plena estarão habilitadas a receber recursos da União para financiar seu desenvolvimento.

Após cerca de cinco anos de sua vigência, ainda é cedo para avaliar os efeitos e a eficácia da legislação sobre as RMs brasileiras, seja em termos de sua estruturação e/ou adequação ao Estatuto da Metrôpole, seja em termos do estabelecimento e desenvolvimento das

novas experiências de governança interfederativa, com seus rebatimentos sobre o território metropolitano. Contudo, de forma exploratória, vale a pena discutir alguns pontos associados à vigência do estatuto e às recentes alterações introduzidas pela Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018 (Brasil, 2018a), que fez uma revisão em alguns pontos do texto original, com destaque para a revogação de seus arts. 20 e 21.

Os artigos tratavam, respectivamente, do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e da responsabilização de gestores estaduais e municipais que não implementassem os dispositivos do Estatuto da Metrópole, mormente a elaboração e aprovação, no prazo previsto (três anos), do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), principal instrumento de planejamento metropolitano trazido pela norma.

Um primeiro efeito do Estatuto da Metrópole foi tirar governos estaduais e municipais da zona de conforto na qual se encontravam em relação ao tema metropolitano. Anteriormente, a criação de RMs não produzia consequência alguma no que diz respeito às ações e aos arranjos para o planejamento, a gestão e a governança metropolitana. Era possível criar RMs apenas com a identificação dos municípios participantes da região, sem necessariamente explicitar quais eram as FPICs, qual sua forma de gestão e como se estruturaria a RM em termos institucionais. A criação de RMs, até então, era algo mais imaginário que concreto, mais especulativo, no sentido de se imaginar que a criação da RM traria, instantaneamente, recursos orçamentários e investimentos para seus municípios. Esse quadro de uma relativa inconsequência é desestabilizado pelo estatuto, sobretudo no que diz respeito aos dispositivos que estabeleciam prazo para a elaboração e devida aprovação do PDUI, e sanções administrativas para gestores estaduais e municipais.

Ademais, a instituição da gestão plena, prevista no inciso III, do art. 2º, do Estatuto da Metrópole, condicionava as RMs a: *i*) estar formalizadas e delimitadas, mediante lei complementar estadual; *ii*) ter estrutura de governança interfederativa própria; e *iii*) ter seu PDUI aprovado por meio de lei estadual. Tudo isso também contribuiu para que muitas das RMs buscassem se (re)estruturar, revisando suas leis instituintes e elaborando seus PDUIs.

Em muitas das RMs acompanhadas por meio do projeto Governança Metropolitana no Brasil, foram realizados movimentos no sentido de buscar a adequação ao Estatuto da Metrópole e de se ter o reconhecimento da gestão plena, condição para se receber recursos orçamentários da União para financiar o desenvolvimento urbano-metropolitano. As RMs de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Goiânia, Grande Vitória e Vale do Rio Cuiabá são algumas delas, além da RM de Belo Horizonte, cujo PDUI (no caso, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH) já se encontrava elaborado quando o estatuto foi sancionado.³

Das RMs acompanhadas pelo projeto, ao final de 2018, duas tinham seus PDUIs sancionados por meio de lei estadual: a RM da Grande Vitória, cuja lei do PDUI é de 2017, e a RM do Vale do Rio Cuiabá, cuja lei do PDUI é de 2018. Nas demais RMs, os processos encontram-se concluídos em Belo Horizonte, Goiânia, Rio de Janeiro e São Paulo, além do da RM da Baixada Santista, mas os PDUIs ainda não foram aprovados nas respectivas casas legislativas estaduais.

3. No caso particular da RM de Belo Horizonte, os esforços de planejamento foram direcionados para o desenvolvimento da proposta de macrozoneamento, cujo projeto de lei foi encaminhado para a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) ainda em dezembro de 2017.

Em 2019, já sob os efeitos das alterações introduzidas no texto original do Estatuto da Metrópole, há registros de processos de elaboração de PDUIs, em diferentes estágios de desenvolvimento, em Recife, Salvador, São Luís, Natal e Vale do Aço (Minas Gerais), além de discussões em torno da elaboração de um PDUI na RM de Manaus, onde um PDUI havia sido elaborado, mas tornara-se “defasado” em razão da inserção de outros cinco municípios no arranjo metropolitano de Manaus, em 2009.

Antes da revogação do prazo e das sanções associadas à elaboração e aprovação do PDUI, havia registros de processos iniciais de elaboração do PDUI nas RMs de Belém, Curitiba e Fortaleza, além de outras RMs, como as duas no interior do Ceará (Sobral e Cariri). Será necessário aguardar por mais algum tempo para saber se os novos governos estaduais irão iniciar ou dar continuidade às ações associadas à adequação das RMs existentes em seus estados ao Estatuto da Metrópole.

A tabela 1 faz o balanço da situação de elaboração dos PDUIs nas RMs brasileiras, entre o final de 2018 e o início de 2019, tomando por base informações do projeto Governança Metropolitana no Brasil, complementadas por informações do Fórum Nacional das Entidades Metropolitanas (FNEM).

TABELA 1

Brasil: ocorrência de elaboração, segundo estágio, do PDUI nas RMs (2019)

Região	Total	RMs que possuem PDUI				Não iniciados
		Total	Em elaboração	Concluídos	Aprovados (com lei complementar)	
Total	76	23	16	5	2	53
Norte	10	3	3	0	0	7
Nordeste	33	7	7	0	0	26
Sudeste	10	9	4	4	1	1
Sul	21	2	2	0	0	19
Centro-Oeste	2	2	0	1	1	0

Fonte: Ipea, 2019; FNEM, 2019.

Os dados podem ser interpretados como desalentadores. Quase 70% das RMs não iniciaram seus processos de elaboração de PDUIs, o que vale dizer que não colocaram em práticas medidas para adequação de suas estruturas e instrumentos de planejamento para se adequarem ao Estatuto da Metrópole.

Em contraponto a esse quadro geral de poucos avanços, os destaques positivos ficam para as RMs da região Centro-Oeste – uma com plano concluído (RM de Goiânia) e outra com plano aprovado e sancionado como lei complementar (o da RM do Vale do Rio Cuiabá) – e as RMs da região Sudeste, com um total de nove planos concluídos, aprovados ou em elaboração. Ainda que reste evidente que o número de RMs nas quais foram iniciadas ações voltadas para sua adequação ao EM seja reduzido em termos quantitativos, os processos mostram-se significativos se considerado o perfil das RMs que avançaram, de alguma forma, no cumprimento da norma jurídica de 2015.

Considerando as onze RMs que correspondem aos espaços metropolitanos identificados na pesquisa Região de Influência de Cidades (REGIC) (IBGE, 2008), apenas em duas, Belém e Manaus, os processos encontram-se não iniciados. Porém, nas nove demais, há quatro PDUIs concluídos e outros cinco em elaboração, ainda que em diferentes estágios.

O balanço qualificado a partir do perfil das RMs mostra um quadro mais positivo, ainda que os esforços empreendidos até a revisão do Estatuto da Metrópole, em meados de 2018, possam ter produzido efeitos de esvaziamento dos processos em curso ou da redução na velocidade de tramitação de matérias associadas à questão metropolitana em discussão nas assembleias legislativas, como é o caso da aprovação, por lei complementar estadual, dos PDUIs finalizados.

Há, portanto, muitos e ambivalentes elementos presentes na avaliação do processo de implementação do estatuto. Um elemento a ser sublinhado é que esse movimento de adequação foi (e segue sendo) observado quase que exclusivamente naquelas RMs instituídas em contextos socioespaciais efetivamente metropolitanos. Não havia, e segue não havendo, processos efetivos de discussão da adequação do planejamento e da gestão metropolitana ao Estatuto da Metrópole nas RMs em que não há o “fato metropolitano”.

De certa forma, a exigência, os prazos e as sanções legais deixaram apreensivos gestores estaduais e municipais. Contudo, na maioria das RMs existentes, muito pouco foi feito no sentido de se buscar a adequação ao estatuto. Isso acaba conformando um elemento de distinção entre as RMs que correspondem efetivamente a espaços metropolitanos e as RMs criadas a partir de outras lógicas, por iniciativa dos gestores e políticos estaduais.

Portanto, um efeito claro do Estatuto da Metrópole foi permitir, *grosso modo*, a distinção de RMs em que o processo de adequação avançou *versus* RMs cujo processo sequer foi iniciado, a despeito do quadro de sanções legais que prevaleceu até meados de 2018. Evidencia-se a relação entre esses dois grupos de RMs com suas respectivas posições em relação às tipologias propostas pela REGIC, nas quais as metrópoles da REGIC procuraram, em algum momento, buscar a adequação à norma, enquanto as demais tenderam a pouco fazer.

Há alguns poucos casos de RMs que não fazem parte da tipologia metrópole da REGIC, em que se buscou elaborar o PDUI para fins de adequação ao Estatuto da Metrópole, assim como há casos de RMs da tipologia metrópole que avançaram pouco ou cujo avanço rapidamente foi contido tão logo revogado o art. 21 do estatuto. Ainda assim, a relação aqui apontada é sustentada pelas evidências. Ademais, deve-se salientar que é provável que novas “metrópoles” a serem inseridas nessa tipologia na revisão do estudo da REGIC, a ser publicado no primeiro semestre de 2020 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sejam algumas daquelas que avançaram em seus PDUIs, como é o caso, por exemplo, da RM da Grande Vitória, responsável pelo primeiro PDUI transformado em lei no país.

Se esses apontamentos estão corretos, ou seja, se a relação aqui exposta pode ser compreendida como uma evidência, pode-se também buscar avaliar os efeitos da alteração da norma a partir da análise dessa evidência, mesmo considerando o tempo relativamente pequeno de vigência do texto original do Estatuto da Metrópole.

Para muitos especialistas, a revisão do texto foi precipitada, dado que não houve tempo para avaliar os efeitos e a eficácia da lei.⁴ Avaliações posteriores à revogação do art. 21, em especial, consideraram que a nova redação o prejudicou, tornando o estatuto letra morta.

Decerto que a revisão da lei foi temporalmente precipitada, pela ótica de sua curta vigência, mas pode ser considerada tempestiva se a ótica da análise se desloca para a perspectiva

4. Em um debate ocorrido na Câmara Federal, tendo como objeto a discussão da Medida Provisória (MP) que antecedeu a lei que alteraria o EM, especialistas se posicionaram contra a aprovação da MP que ampliou o prazo de elaboração dos PDUIs para janeiro de 2021. Disponível em: <<http://bit.do/fhGsX>>.

das centenas de gestores municipais e estaduais das 70% de RMs nas quais nada foi feito para buscar sua adequação ao estatuto, uma vez que o prazo para essa viabilização seria efetivamente curto.

Observando a elevada porcentagem de RMs em que pouco ou nada foi feito no sentido da adequação ao estatuto, há que se questionar em que medida a questão seria resolvida ou se estaria resumida à questão de extensão do prazo inicialmente estabelecido de elaboração do PDUI em três anos. Se na grande maioria das RMs nada foi feito nos três anos iniciais, o que indicaria que algo seria feito depois?

O Brasil tem um histórico de leis que se efetivam e outras que não. Políticas públicas associadas a temas relevantes para a gestão urbana tiveram suas normas editadas no passado recente, que também estabeleciam prazos e a possibilidade de sanções administrativas em caso de seu descumprimento. Algumas resultaram efetivas, como foi o caso do movimento de execução dos planos diretores participativos, para o qual contribuiu a intensa campanha nacional para a elaboração desses instrumentos promovida pelo então Ministério das Cidades, em 2007. Outras, contudo, não se efetivaram, sobretudo aquelas que exigiam especificações técnicas ou investimento maiores. A existência dessas leis e obrigações que podem “pegar ou não” ilustra bem a forma como o Estado brasileiro, em suas diferentes esferas, com seus respectivos gestores, pode se comportar perante exigências que tencionam ou conflitam com aspectos técnicos e/ou políticos que expressam, ao final, interesses alternativos e disputas em torno de diferentes projetos societais.

Considerando esse quadro generalizado de não observância dos preceitos legais, o registro de avanços nas RMs da tipologia metrópole não deixa de ser positivo, ainda que não autorize nenhuma avaliação otimista. Será necessário aguardar os próximos anos e ver se e como a revisão do texto original do Estatuto da Metrópole irá impactar essas RMs.

Avanços no planejamento, na gestão e na governança das RMs dependem de um variado conjunto de aspectos, quase todos movidos por dinâmicas próprias, que podem contribuir ou não para a configuração de um ambiente favorável às práticas de planejamento e gestão nas RMs.

Os possíveis estímulos gerados pelo reconhecimento da gestão plena, os quais condicionam a ocorrência de investimentos em infraestrutura urbana por parte da União, poderão ser decisivos para que um maior número de RMs busque tal “selo”. Isso, contudo, terá sua potência ampliada ou limitada a depender da situação econômico-fiscal do país, da priorização desses investimentos por parte do governo federal e da própria forma de execução de eventuais inversões para realização das obras de infraestrutura urbana nos espaços metropolitanos do país.

A permanência do quadro econômico-fiscal atual, marcado por uma crise que não dá sinais de arrefecer, não produz sinais positivos para as RMs. O nível de investimentos encontra-se baixo. Ademais, o governo atual defende uma política de retração do gasto público, entendendo que o Estado brasileiro é grande e que alguns nichos de atuação devem ser ocupados pela iniciativa privada.

O setor privado, por seu turno, vem atuando timidamente. Mesmo em áreas em que há um expressivo *deficit* de infraestrutura, como é o caso da mobilidade urbana, a presença do setor privado ainda é, do ponto de vista dos investimentos, limitada. Ao contrário do que se observa em alguns países, cujas empresas privadas aportam recursos na implantação de infraestrutura de transporte público de grande capacidade, no Brasil tais investimentos

dependem exclusivamente do setor público. A iniciativa privada, quando presente, participa na operação e na gestão dos sistemas já implantados.

Outro elemento que colabora para que ocorram avanços no planejamento e na gestão metropolitana diz respeito à inserção desse tema na esfera pública, sobretudo por parte dos atores políticos e sociais. Especialmente nos casos de RMs em que há uma mobilização da sociedade civil em torno dessa agenda, observa-se que os governos subnacionais se sentem pressionados a tratar do tema metropolitano, respondendo pelas demandas por planejamento e gestão mais efetivas nessas RMs.

Onde o fato metropolitano não está posto, esse tipo de mobilização e pressão social tende a não se fazer presente. O combustível dessas mobilizações, da existência de debates em torno da gestão compartilhada das FPICs ou do planejamento do desenvolvimento metropolitano só faz sentido onde há, efetivamente, desafios pela gestão compartilhada dos interesses comuns, exigindo uma solução que passa pela conformação de novos arranjos e relações interfederativos.

A longa trajetória do planejamento metropolitano na RM de Belo Horizonte constitui um exemplo de como o engajamento da sociedade civil pode contribuir para afixar a pauta metropolitana na agenda política. A formação de um colegiado metropolitano, desde 2007, reunindo representantes de diversos segmentos, o qual desempenhou um papel importante em suporte ao planejamento metropolitano, bem como a participação da sociedade civil no processo de elaboração do PDDI e do macrozoneamento, contribuíram para colocar em evidência a experiência da RM de Belo Horizonte, tornando-a referência.

Outro exemplo interessante e mais recente vem da RM de Manaus. O Observatório da Região Metropolitana de Manaus (ORMM), com a participação da Fundação Vitória Amazônica (FVA), tem buscado estimular a estruturação da RM, com foco na elaboração de seu PDUI. Ainda que Manaus não seja uma RM clássica, no sentido de apresentar as características de conurbação e de compartilhamento de FPICs na mesma extensão que outras RMs, há forte desejo de parte importante da sociedade civil organizada de pensar no desenvolvimento da RM de Manaus, buscando construir um modelo que atenda as suas muitas especificidades.

O quadro de restrições fiscais e as agendas de esvaziamento do Estado e das políticas públicas atualmente presentes na esfera federal e em alguns governos estaduais, contudo, apontam para um esfriamento dessa agenda no país. Sem *enforcement*, sem agenda política e sem recursos, não é de todo improvável um cenário de retração e estagnação do tema metropolitano.

Ainda assim, apesar do *deficit* de infraestrutura existente nas metrópoles brasileiras, da perspectiva de aprofundamento da crise social e econômico-fiscal e do aumento de registros de segregação socioespacial, como corolário do próprio aumento das desigualdades sociais, não se pode descartar um aumento ou uma retomada da sensibilização e da mobilização de atores sociais e políticos em torno da questão metropolitana, o que pode se dar a partir das práticas políticas locais/municipais.

Há um longo caminho a percorrer e muitos são os cenários resultantes possíveis. O futuro das metrópoles brasileiras está em jogo e se encontra numa encruzilhada. Sua qualidade depende, fundamentalmente, das decisões e ações que serão tomadas agora. O futuro, nesse sentido, nada mais é do que uma projeção das ações presentes. Que encontremos cidades-metrópoles mais saudáveis, seguras e sustentáveis no porvir.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <<http://bit.do/fhGtv>>.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: <<http://bit.do/fhGtq>>.

_____. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018a. Disponível em: <<http://bit.do/fhGty>>.

_____. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil**: até a Emenda 99/2017. 53. ed. Brasília: Edições Câmara, 2018b.

COSTA, M. A. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidade e incertezas. *In*: _____. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 181-204.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**: 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.