

Decretação de emergência relacionada a desastres: o panorama estadual paulista e seus desdobramentos sociopolíticos

Emergency declaration related to disasters: the panorama of São Paulo state and its sociopolitical implications

Norma VALENCIO^{1*}, Renata RIBEIRO¹

Artigo recebido em
1 de março de 2025

Versão final aceita em
5 de setembro de 2025

Publicado em
20 de maio de 2025

1 Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, SP, Brasil.

* E-mail de contato:
norma.valencio@ufscar.br

Resumo: A decretação de emergência é um instrumento legal adotado por autoridades governamentais diante de uma crise vultosa. Este dispositivo embasa providências oficiais inusuais, que vão desde a alteração do modo de funcionamento do aparato institucional e dos mecanismos de gestão dos recursos públicos até a mudança na forma de interação dos governantes com os cidadãos. O acionamento deste instrumento, devido a um desastre, é um estressor adicional para os que passam a viver sob sua égide, pois precisarão se ajustar aos novos regramentos impostos à vida social local, o que pode ser providencial, mas acaba por agravar outras vulnerabilidades em vez de reduzi-las. Se é acionado com frequência, esse dispositivo indica um problema crônico na gestão pública. Se deixa de sê-lo, quando deveria ter sido adotado, é um problema de igual envergadura. Considerando essa problemática, esse estudo sociológico, baseado em métodos mistos, mas em caráter ensaístico, parte de uma sintética exposição sobre crises contemporâneas, no que tange ao esgarçamento da relação entre Estado e sociedade, para embasar a descrição e análise da dinâmica da decretação de emergências no contexto paulista, abarcando o período 2003-24, fundamentada em séries estatísticas e no comparativo nacional. Os resultados indicam que o Estado de São Paulo é, aparentemente, imune à necessidade de empregar esse dispositivo de controle, em comparação com a escala e a dinâmica nacionais que o adotam. Conclui-se, contudo, que tem havido um relativo espraiamento regional dos episódios de recorrência à decretação de emergências no conjunto de municípios paulistas, ao lado de uma disposição institucional difusa para dispensar essa prática e escamotear o desastre, ambos revelando que a suscetibilidade paulista a este tipo de crise não está descartada.

Palavras-chave: desastres; declaração de emergência; crises socioambientais; Estado de São Paulo; Brasil.

Abstract: An emergency decree is a legal instrument adopted by government authorities in response to a significant crisis. It supports extraordinary official provisions, ranging from altering the operational routine of institutional bodies and public resource management mechanisms to changing how governments interact with citizens. Activating the decree is an additional stressor for those living under it, who must adapt to new rules imposed on local social life. Despite aiming to provide support in extraordinary circumstances, these rules may increase rather than reduce other vulnerabilities. Frequent activation of this instrument indicates a chronic public management problem. Conversely, if it is not used, when necessary, this is a problem of equal magnitude. Taking this into account, this sociological study, based on mixed methods but with an essayistic character, begins with a brief portrayal of contemporary crises concerning the increasingly fragile relationship between the state and society. The aim is to support the description and analysis of the dynamics of emergency decreeing in São Paulo state, covering the period from 2003 to 2024, supported by statistical series and compared with national values. The results indicate that São Paulo state is immune to the need to use this instrument compared with the national scale and dynamics. It is concluded that there is widespread regional occurrence of recurrent emergency declarations among São Paulo municipalities, alongside an institutional tendency to

avoid adopting this instrument and conceal disasters. This reveals that São Paulo's susceptibility to this type of crisis should not be disregarded.

Keywords: disasters; emergency declaration; socioenvironmental crisis; São Paulo State; Brazil.

1. Introdução

O último quartel do século XX findou com inéditos enfeixamentos entre dinâmicas políticas, sociais, econômicas e ambientais multiníveis. Ancorado no *mainstream* neoliberal, o processo célere de globalização espargiu a promessa de fortalecimento dos valores democráticos, da prosperidade econômica e do bem-estar para cidadãos do mundo afora, especialmente em países emergentes, como o Brasil. Como mencionou o presidente Fernando Henrique Cardoso – o qual, à época, alinhou o país à mencionada vertente teórica e respectivo circuito ampliado de trocas –, seria a chance ímpar do país superar a mentalidade colonial ainda reinante e deixar de ser, nas suas palavras, um país ‘caipira’; isto é, romper com o seu isolacionismo econômico e cultural (Rila, 1996). Se, desde meados dos anos de 1980, lograram êxito iniciativas públicas de indução à interiorização do desenvolvimento, como ocorreu no estado de São Paulo (Cano, 1988), os anos de 1990 são os que verão a internacionalização da economia brasileira deslanchar. O Plano Real, adotado em 1994, ampliou os horizontes de planejamento dos investimentos privados em setores estratégicos do país, o que ensejou a versão mais robusta do Programa Nacional de Desestatização (PND), adotada três anos mais tarde (*Lei nº 9.491*, 1997). Ambos viabilizaram novos negócios privados, mais conectados às cadeias globais de valor e de acumulação financeira. No âmbito político e social, os anos de 1980 foram marcados por uma maior mobilização das forças democráticas da sociedade brasileira, que reivindicavam transformações político-institucionais profundas, frente a um regime ditatorial cuja credibilidade pública já se encontrava esgotada quanto às suas fórmulas de progresso social e econômico. Isso desencadeou articulações político-partidárias que resultaram numa nova Constituição da República Federativa do Brasil, fundante do Estado Democrático de Direito (*Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988), cujos pilares têm sido diuturnamente testados. A contínua mobilização sociopolítica culminou em retomada das eleições diretas para a Presidência de República no país, em 1989; delas, saiu vitorioso um candidato – oriundo de uma legenda partidária de centro-direita, o PRN (Partido da Renovação Nacional) –, que renunciou ao cargo em 1992 em meio ao processo de *impeachment* que corria contra ele junto ao Senado Federal (Sallum & Casarões, 2011). Nessa mesma época, novos movimentos sociais impulsionaram o tema ambiental, que ganhou institucionalidade em nível federal e se desdobrou gradualmente para os demais níveis de governo.

Contudo, o primeiro quartel do século XXI revelou o lado sombrio desses enredamentos contemporâneos em várias escalas da vida social. Foi-se da

ascensão ao ocaso da institucionalidade dos valores democráticos em todo o mundo, inclusive no Brasil. Iniciativas nacionais territorialmente expansionistas e socialmente cruéis ocorrem sem que forças multilaterais tenham capacidade de contê-las; o neoimperialismo trumpista subverte os códigos de conduta entre parceiros comerciais; das conquistas de direitos das minorias, retroagiu-se à normalização da intolerância social; aos crescentes compromissos ambientais multilaterais – os quais, desafortunadamente, chegaram a resultados pífios – seguiram-se o rompimento sumário de adesões feitas anteriormente, como os EUA em relação ao Acordo de Paris e assim por diante (Balduino, 2020; Mota, 2025). Estes fios se enodoam numa espiral de marginalização social, medo coletivo, autocracias maldisfarçadas e espraiamento de incertezas e desastres. Trata-se dos *danos colaterais* (Bauman, 2022) decorrentes das metamorfoses socioespaciais contemporâneas globais (Beck, 2016), mal calculadas em termos de justiça ambiental e social (Bauman & Bordoni, 2016). O enredamento entre diferentes tipos de crise é a tônica da contemporaneidade (Touraine, 2011). É nesse contexto que a exposição social a uma multiplicidade de fatores ameaçantes tende a ser assimétrica, propendendo os subcidadãos a vivenciarem desastres que desmantelam o que resta do esteio social e material de sua vida cotidiana (Ferguson, 2021).

Para além do que os desastres representem como expressão dramática de uma ocorrência no mundo sensível, envolvendo um compósito de sujeitos desvalidos num determinado contexto locacional e ambiental, eles são também uma expressão sombria dos danos colaterais provocados pela mentalidade, entre mesquinha e sórdida, dos operadores ativos no controle, mercantil e concentrado, dos territórios, dos recursos naturais, dos aparatos tecnológicos e do capital rentista, todos eles articulados politicamente para fazer refletir, no tecido institucional público e na sua correspondente ação técnica, uma noção de ordem pública que apaga os seus vestígios nesses episódios dramáticos. Uma vez que os estudos sobre desastres escamoteiam essas relações, dificultam identificar a essência da ocorrência e da recorrência deste tipo de crise, as quais não apenas escalam e se tornam multifacetadas, mas também ampliam o campo de incertezas sobre o futuro (Boin et al., 2013).

No Brasil, aos desastres reconhecidos institucionalmente como tais correspondem instrumentos legais e práticas técnicas. Decretos de emergência são um deles, caracterizados, em seu conteúdo, por uma sintética descrição acerca daquilo que se passou em termos da causação da crise, seguindo a classificação vigente no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), o Código Brasileiro de Desastres (COBRADE). A atual arquitetura classificatória do COBRADE não permite identificar, no conteúdo dos decretos de emergência, os macroprocessos sociais indutores dessas crises. Essa omissão é um aspecto sociologicamente relevante, pois favorece a caracterização de tais decretos como elemento-chave de um *dispositivo de controle*, no sentido agambiano do termo (Agamben, 2006). Ou, ainda, como um mecanismo institucional de produção e difusão de uma estrutura de pensamento de caráter

tecnocrático, que se manifesta por meio de discursos e práticas que agem em prol da obliteração sistêmica de uma discussão ampliada sobre fatores estruturais e dinâmicos de corrosão da vida social e dos projetos de emancipação social nela contidos (Harvey, 2020).

Considerada a Unidade Federativa economicamente mais próspera do país, São Paulo é território emblemático dos monstros desenvolvimentistas (Harvey, 2020), no bojo dos quais emergem os desastres. A segmentação espaciotemporal das ocorrências – cada qual enquadrada no respectivo decreto de emergência e sob jurisdição legal-administrativa autônoma, geralmente municipal – alivia o gestor público local de responsabilizações. E, assim, o sistema classificatório dos eventos associados aos decretos de emergência institucionaliza a des-historicização dos desastres, problemática examinada nesse ensaio sociológico sob uma perspectiva crítica.

2. Resultados e discussão

Em termos sociológicos, decretos de emergência são instrumentos legais acionados pelo Poder Público, em qualquer nível de governo, para embasar a adoção de providências oficiais e técnicas excepcionais no enfrentamento de uma série de crises, como desastres. Tais decretos lastreiam desde a alteração do modo de funcionamento do aparato institucional e dos mecanismos de gestão dos recursos públicos até mudanças na forma de interação entre governantes e governados (Valencio, 2021).

Por um lado, a legislação brasileira prevê que a decretação de emergência, em contexto de desastre, é ato do Chefe do Poder Executivo e se prestaria a indicar a intensidade deste tipo de crise, avaliando-a como *situação de emergência*¹ (SE) ou *estado de calamidade pública*² (ECP). Tal decretação visaria anteparar providências inusuais a serem adotadas pela administração pública da localidade, a fim de atenuar a crise, sendo adotada em caráter de resposta e de recuperação ao desastre ocorrido (*Decreto nº 10.593, 2020*). Outrossim, caberia ao Ministro de Estado da Integração e do Desenvolvimento Regional reconhecer a SE ou o ECP, mediante requerimento do ente federativo da localidade de ocorrência do desastre (*Decreto nº 11.774, 2023*). Isto é, tal instrumento legal, quando instituído localmente, não adquire eficácia plena senão por intermédio de uma relação tecnopolítica de endosso por parte de uma autoridade do Poder Executivo de nível superior. A depender da gravidade do contexto de desastre, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa

1 Situação de Emergência é caracterizada como um desastre que compromete apenas parcialmente a capacidade local de lidar com os danos e perdas havidos, necessitando do apoio dos demais níveis de governo para restaurar serviços essenciais (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional [MIDR], 2025).

2 Estado de Calamidade Pública é caracterizado como uma crise cuja gravidade compromete extensivamente a capacidade local de resposta, exigindo tempestivas e amplas providências dos demais níveis de governo (MIDR, 2025).

Civil (SEDEC), do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), tem poderes para reconhecer sumariamente a SE ou o ECP, prescindindo o ente federativo afetado da necessidade de envio imediato de documentação correspondente, podendo isso ser feito *a posteriori* (*Decreto nº 11.774, 2023*). O contrabalanço à agilização de providências burocráticas adotadas pelo ente federal está na coibição de eventuais vícios na documentação e na identificação de impertinência na denominação daquela crise local como uma SE ou um ECP, circunstância na qual podem ser aplicadas sanções administrativas e penais (*Decreto nº 11.774, 2023*).

Por outro lado, o acionamento de uma decretação de emergência, com correspondente reconhecimento da SE ou ECP pelo ente federal, age como um estressor adicional para os cidadãos na circunscrição afetada, pois, sob a égide deste dispositivo legal, estes sujeitos se deparam com os novos regramentos impostos à sua vida social pelos entes tecnopolíticos que conduzem o gerenciamento da emergência. Tais regramentos demandam a implementação de estratégias adaptativas para lidar com os desafios de vivenciamento da crise, com frequentes incompatibilidades entre as próprias do repertório cultural dos grupos sociais afetados no desastre e as que o meio técnico adota e impõe aos primeiros (Valencio et al., 2011). Se decretos de emergência relacionados a desastres pululam, isso deveria ser motivo de preocupação relevante do meio social que vive sob a sua égide. Contudo, se decretos de emergência escasseiam, quando as circunstâncias exigem adotá-los, o problema não é menos preocupante. O caso paulista pode trazer elementos interessantes para uma reflexão que intersecciona tais aspectos.

Considerando os registros disponíveis no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres³ (S2iD) acerca das decretações de emergência ocorridas no país em razão de desastres, no período de 2003 a 2024, vê-se que o Estado de São Paulo foi uma das Unidades Federativas (UFs) mais contidas em fazê-las, indo na contramão de outras UF's. Enquanto a média dos municípios brasileiros que decretaram emergência, no referido período, foi de 32,77%, com um pico de 83,43% no ano de 2020 – devido, principalmente, à pandemia de Covid-19, um desastre relacionado a um aumento significativo de casos de doença infecciosa causada por um agente viral (código COBRADE 1.5.1.1.0) –, a média dos municípios paulistas ficou em apenas 5,42%, com um pico de 27,29% no mencionado ano (Tabela 1). O comparativo nacional e estadual paulista de 2020, mencionado acima, leva a crer que o contexto paulista seja um exemplo de resiliência diante de manifestas ameaças. Mas não é bem assim, como o contexto estadual de vivenciamento da pandemia de Covid-19 o demonstrou. No alvorecer dessa crise, quando os especialistas recomendavam a adoção de medidas profiláticas – tais como o distanciamento físico entre pessoas bem como o confinamento em suas respectivas moradias, a fim de

3 Disponíveis em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sistema-integrado-de-informacoes-sobre-desastres>

conter a dinâmica de contágio enquanto não se vislumbrava proteção vacinal –, esperava-se que o executivo municipal garantisse, por meio de decreto de emergência, as condições de cumprimento dessas medidas. A emergência oficialmente declarada também faria valer regramentos complementares no âmbito público intersetorial, com efeitos práticos em diferentes dimensões da vida social (trabalho, vida escolar, formas de lazer, fluxo nas vias públicas etc.). O lado virtuoso do uso deste elemento-chave de controle social foi contrapor-se à abordagem negacionista, que tomou de assombro a máquina pública federal. Foram os prefeitos e prefeitas não-negacionistas os que saíram na frente na deflagração desse dispositivo, ainda que sob o risco de retaliações por parte do ente federal. O lado sombrio é que decretações de emergência no contexto pandêmico também permitiram ilicitudes no uso dos recursos públicos que foram disponibilizados para as finalidades sanitárias e de saúde. Enquanto alguns municípios paulistas chegaram a decretar ECP duas vezes ao longo de 2020, em março e em setembro, o medo difuso da sociedade diante desse perigo manifesto foi capitalizado pela ultradireita; contudo, fazendo-o com o sinal invertido em relação aos preceitos sanitários recomendados (Vassort, 2020). Mobilizações concorreram para que prefeitos municipais simpatizantes a tal vertente postergassem a declarar emergência de saúde pública e/ou estimulassem, através de redes sociais, comportamentos sociais temerários, em sinal de apreço ao seu líder-mor, o então Presidente da República Jair Bolsonaro. Em solo paulista, houve adesão popular e de ministros de Estado a motociatas promovidas por Bolsonaro – inclusive daquele que se tornaria seu candidato ao governo do Estado de São Paulo e que veio a ganhar as eleições –, mesmo quando uma onda avassaladora da doença, em meados 2021, já havia levado a mais de dezessete milhões de casos e quase meio milhão de óbitos (Galf & Azevedo, 2021). Logo, nem sempre bons números, indicativos de não decretação de emergência, são boas práticas de gestão pública na direção da proteção civil.

Para além das circunstâncias da pandemia, a contenção paulista no acionamento deste dispositivo legal não se deveu a um contexto socioambiental invulnerável a eventos críticos, como os de natureza meteorológica, hidrológica ou climática. Municípios deixaram de recorrer ao uso deste expediente em virtude de fatores de ordem técnico-administrativa ou de ordem político-partidária ou ambos, a saber:

- (a) devido à intrincada burocracia que, por anos a fio (2003-2011), subjazia ao reconhecimento federal de uma SE ou ECP;
- (b) devido a pressões políticas exercidas pelo ente estadual paulista sobre seus entes municipais a fim de que os últimos se abstivessem de declarar emergência, mesmo quando o cenário o impunha; por fim,
- (c) devido à subalternidade institucional e cultural da proteção e defesa civil em relação aos quadros e à racionalidade da política estadual de segurança pública.

Tabela 1 Evolução comparativa do número de decretos de emergência no Brasil e no Estado de São Paulo, 2003-24.

Ano	nº de municípios decretantes no Brasil	% dos decretantes em relação ao conjunto de municípios do Brasil	nº de municípios decretantes no Estado de São Paulo	% dos decretantes em relação ao conjunto de municípios do Estado de São Paulo
2003	1196	21,51%	43	6,67%
2004	1343	24,14%	24	3,72%
2005	1587	28,52%	63	9,77%
2006	905	16,27%	22	3,41%
2007	1178	21,17%	30	4,65%
2008	992	17,83%	10	1,55%
2009	1749	31,43%	31	4,81%
2010	1280	23,00%	56	8,68%
2011	913	16,41%	57	8,84%
2012	2302	41,37%	5	0,78%
2013	1998	35,87%	12	1,86%
2014	1801	32,33%	9	1,40%
2015	1582	28,40%	8	1,24%
2016	1402	25,17%	23	3,57%
2017	1850	33,21%	25	3,88%
2018	1407	25,26%	12	1,86%
2019	1356	24,34%	22	3,41%
2020	4647	83,43%	176	27,29%
2021	4065	72,98%	38	5,89%
2022	2322	41,69%	32	4,96%
2023	2180	39,14%	52	8,06%
2024	2087	37,46%	19	2,95%

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do S2iD, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Em relação ao aspecto técnico-administrativo, tanto o volume quanto a variedade da documentação exigida pelo ente federal para deflagrar o reconhecimento da emergência municipal eram consideráveis até o início de 2012. A tramitação, por seu turno, demasiada lenta e burocrática. Uma vez que a juntada desta documentação requereria dedicação sobressalente do corpo técnico municipal, geralmente reduzido em municípios de pequeno porte e já sobrecarregado com os afazeres prioritários de resposta no cenário do desastre, prefeitos e prefeitas, e suas respectivas coordenações de defesa civil, renunciavam a fazê-lo. Julgavam que o arcabouço legal e os ditames administrativos que pautavam o ente federal eram demasiado complexos, ou mesmo confusos, diante do parco domínio do assunto no âmbito local; portanto, impeditivos deste último de aspirar a obter a celeridade requerida para um atendimento tempestivo da crise enfrentada localmente. Há que se notar que, ao longo da década de 2000, os órgãos de defesa civil em municípios paulistas interiores de pequeno porte – como, de resto, em todo o país – inexistiam e, quando criados, eram incipientes quanto à composição e qualificação de seu quadro

técnico, além de mal servidos quanto a instalações e equipamentos. Isso os tornou muito dependentes do órgão estadual de defesa civil. Quando ocorria um desastre num dado município paulista, era ao órgão estadual a que se recorria, que atendia o demandante juntamente com seus parceiros técnicos, como o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), para, juntos, realizar avaliações de danos e orientar sobre as providências de resposta a serem tomadas. Essa vinculação servia como um anteparo providencial no âmbito local, produzindo efeitos que, em certa medida, dissipavam a necessidade de interlocução com o ente federal. O Curso de Administração de Emergências (CAEM), que a Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil (CEPDEC) ministrava em todas as regiões do estado de São Paulo, foi uma estratégia que logrou êxito para incentivar a criação de órgãos similares no nível municipal até que a totalidade dos 645 municípios paulistas aderisse a esse intento, assim como para estreitar a interação técnica entre esses dois níveis de governo.

Em relação à dimensão político-partidária, por anos a fio, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) mantiveram rivalidade explícita nos processos eleitorais, tanto no nível federal quanto no estadual, e, no municipal, contrapondo suas visões e políticas de desenvolvimento, respectivamente, no campo ideológico da centro-direita e da esquerda. Um dos mais duradouros períodos dessa animosidade ocorreu quando o PT venceu a eleição presidencial de 2002, contra o candidato do PSDB, partido que esteve no poder nas duas gestões anteriores. Ao desbancar o concorrente, o PT permaneceu continuamente no controle da máquina pública federal do ano de 2003 ao de 2016 (1º e 2º governos Lula da Silva, 1º e 2º governos Dilma Roussef, esse último, descontinuado, em virtude de *impeachment* da referida governante), enquanto o PSDB obteve recorrentes sucessos eleitorais no plano governamental estadual paulista, perfazendo vinte e oito anos no poder, em sete eleições seguidas (1995-2022), o que tornou as animosidades salientadas entre os níveis federal e estadual de governo. Nesse contexto político, o governo paulista tucano entendia que decretar emergência – por decorrência, solicitar reconhecimento federal – expressaria um certo nível de incompetência da gestão pública local e estadual para evitá-lo, constatação da primeira autora ao testemunhar inúmeras vocalizações de prefeitos que, a despeito da pressão de seus respectivos governadores tucanos, acorriam ao então Secretário Nacional de Defesa Civil (SEDEC), nos anos de 2003 a 2009, para solicitar apoio ante à emergência que se viram impelidos a decretar. Portanto, reduzir ao máximo a necessidade de decretação de emergência era um trunfo dos governos estaduais conduzidos pelo PSDB, incluindo o governo paulista, sobretudo para evitar a humilhação de *pedir socorro* a um governo federal petista. Ao governo federal, conduzido pelo PT, o reconhecimento do fracasso de um governo estadual ou municipal do PSDB em proteger seus concidadãos frente a tais ou quais desastres havidos era, não menos, uma moeda política não desperdiçável em suas rivalidades constantes como o tucanato. No contexto paulista, tal configuração política, perenemente tensionada, constrangia

as prefeituras municipais a se conterem diante de um desastre, sem declarar a emergência correspondente. Ademais, há outros fatores de natureza econômica interferentes na decisão de prescindir decretar emergência, tal como o impacto disso nas avaliações securitárias orientadoras de investimento numa dada localidade (Valencio, 2010).

Em relação à subalternidade da proteção e defesa civil aos quadros e racionalidade de segurança pública, é de notar que, no caso paulista, a CEPDEC é estruturada, e tem sido dirigida, por quadros da Polícia Militar, estando sob o abrigo da Casa Militar do Gabinete do Governador. Algo semelhante tem sido replicado em defesas civis municipais paulistas, cujos coordenadores são igualmente oriundos dessa matriz institucional e/ou em que o órgão está subordinado à secretaria local de segurança pública. Esse desenho institucional tem gerado uma problemática de bifurcação quanto aos *sentidos do mundo* considerados válidos para lidar com os riscos de desastres. Enquanto o *ethos* de polícias militares reside em identificar *suspeitos* e em abordá-los – atentas ao uso da força contra os últimos ao menor sinal de resistência –, o *ethos* da proteção e defesa civil deveria residir na aproximação, escuta e acolhimento incondicional dos sujeitos identificados como em desvantagem socioespacial, provendo-os, antecipadamente, com os meios materiais e imateriais públicos necessários para preservar as suas vidas ante ameaças previsíveis e/ou restituindo-lhes a dignidade perdida ante desastres não devidamente evitados. Ocorre que a territorialidade e as pessoas, tidas, respectivamente, como suscetíveis diante de eventos ameaçantes de outra natureza (hidrogeológicos, por exemplo) e suspeitas, segundo critérios de segurança pública, não raro convergem, o que suscita uma abordagem institucional ambígua nessa interação socioespacial. Ademais, tal desenho militarizado de proteção e defesa civil ocasiona fricções mais estruturais com os repertórios socioculturais dos moradores locais, estigmatizados e desprovidos pelo Estado. Uma vez naturalizada a subordinação do aparato de proteção e defesa civil ao de segurança pública, esta última é quem proverá a concepção de sociedade e de ordem social considerada válida; ditará os critérios acerca do quão legítimas são (ou deixam de sê-lo) as demandas oriundas dos territórios desassistidos e quais devam ser (ou não) os meios empregados para que esses consumidores falhos enfrentem tais adversidades e com qual prioridade de atendimento.

Da perspectiva ambiental, fatores relacionados ao aumento da frequência e da intensidade de eventos severos e extremos que atingem os territórios municipais paulistas têm sido examinados por diferentes competências técnicas e científicas. Não é sobre esta dimensão que o presente estudo se detém, e sim sobre a dimensão sociopolítica das decretações de emergência relacionadas a desastres, na qual uma miríade de outras relações está em jogo. Cumpre mencionar que, diferentemente do contexto nacional, no qual a recorrência de decretação de emergência por um mesmo município e numa sucessão prolongada de anos chega a ganhar contornos de trivialidade e vai se alastrando, como num efeito de contágio entre municípios (Valencio, 2024), no

caso paulista, tem havido excepcionais picos de recorrência de um pequeno coletivo de municípios, embora prevaleça a descontinuidade desta prática (Figura 1). Dentre os 645 municípios paulistas, 170 decretaram emergência uma única vez no período de vinte e dois anos abrangido por este estudo (2003-2024), enquanto 207 a decretaram mais de uma vez, sem ultrapassar nove emergências. Isso coloca os municípios paulistas na mão oposta ao que ocorre no conjunto de municípios do país, no qual as recorrências referentes a uma mesma localidade ultrapassam esse patamar e chegam a atingir a frequência de 44 acionamentos deste dispositivo no mesmo período (Figura 2).

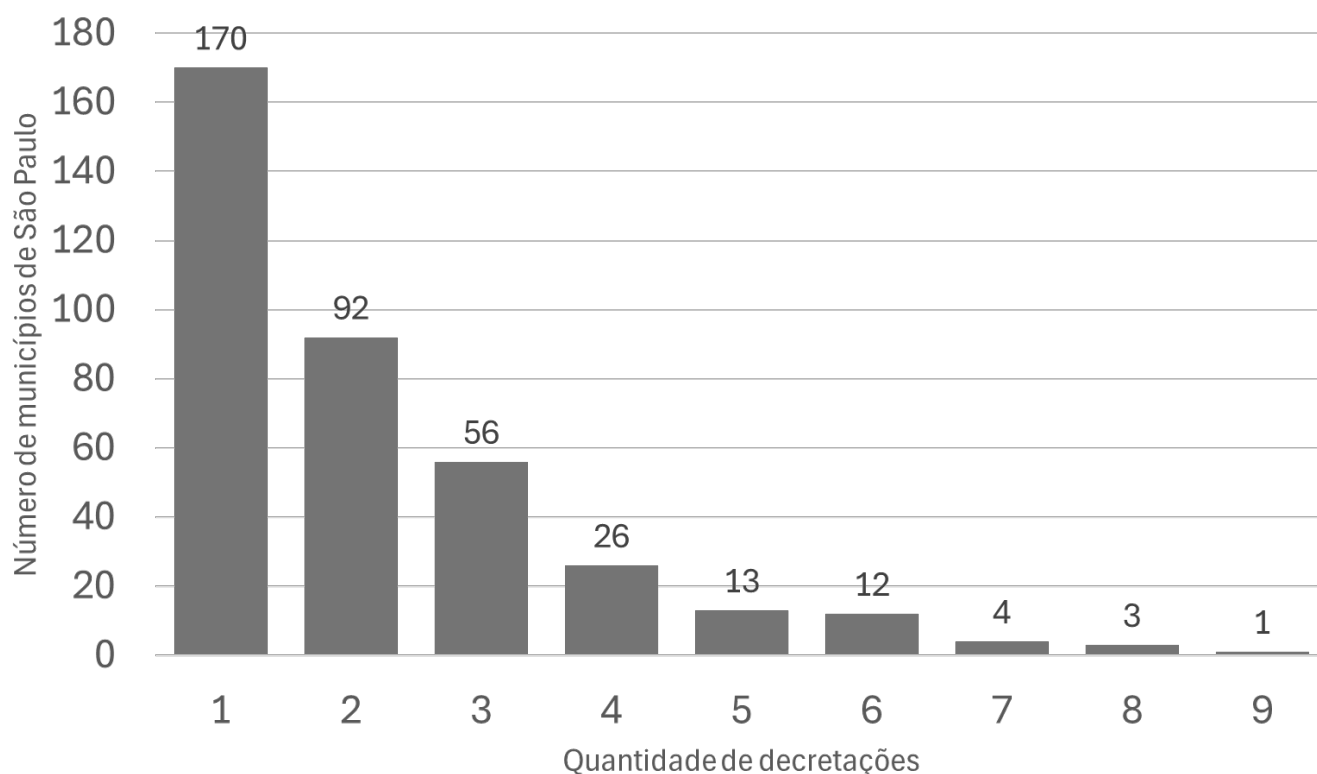
No que tange aos picos de recorrência de emergências no conjunto dos municípios paulistas, destacam-se aqueles que decretaram emergência em 2010 e a reiteraram em 2012 (60%); em 2014 (66,7%); em 2016 (31,8%); em 2018 (30%) e em 2019 (40,9%), sugerindo que esses municípios foram normalizando a adoção desse procedimento (Figura 3).

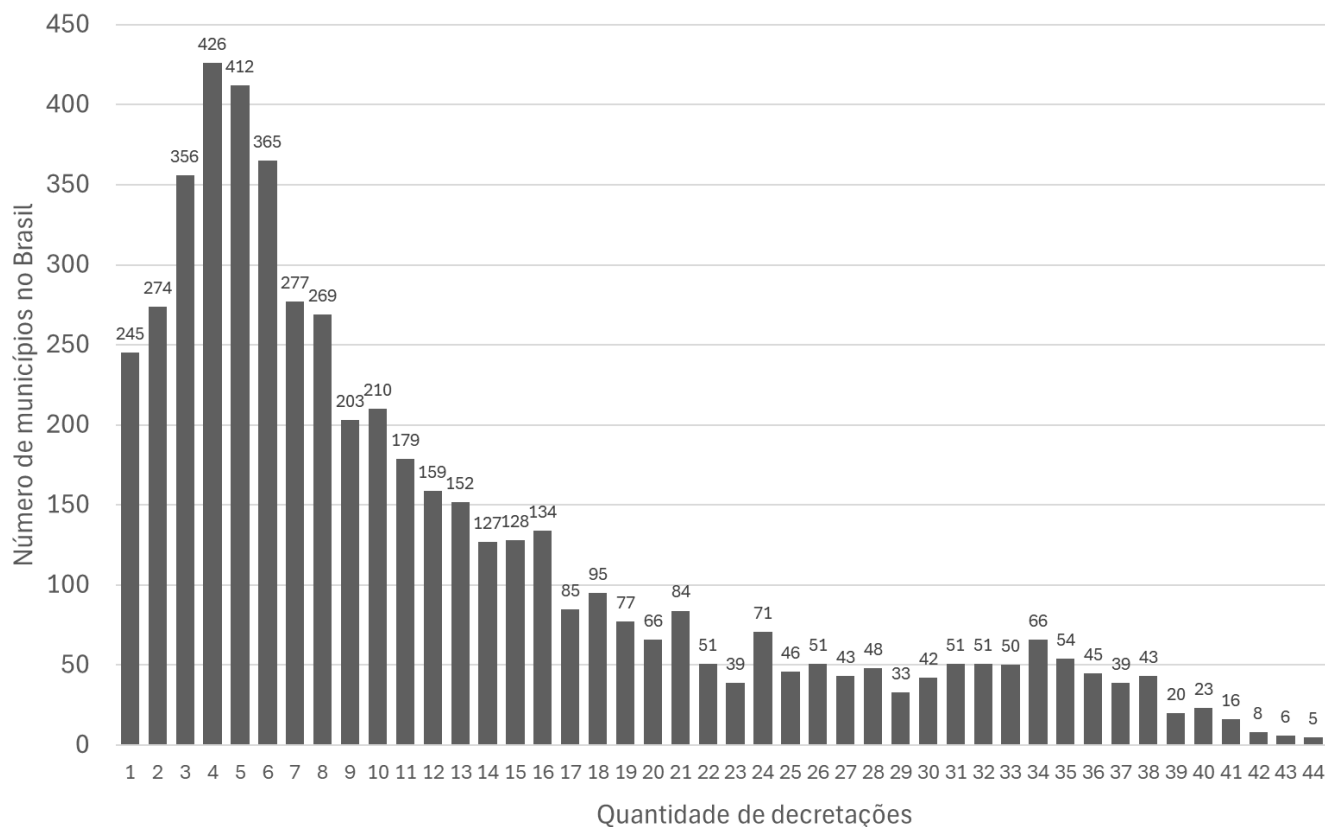
Desastres relacionados a chuvas intensas ou prolongadas e eventos afins suscitaram uma não desprezível quantidade de recorrência de decretação de emergência nos municípios paulistas. Os que o fizeram no longínquo ano de 2003 repetiram-no em 2008 (40%) e em 2021 (38,5%), assim como aqueles que o adotaram em 2009, repetiram-no em 2014 (33,3%), ademais daqueles que, em considerável quantidade, fizeram-no em 2010 e o repetiram nos anos de 2012 (60%), 2014 (66,7%) e 2019 (40,9%) (Figura 4). Por outro lado, em relação a eventos de estiagem prolongada, houve uma total coincidência da lista de municípios de decretaram emergência no ano de 2005 e tornaram a fazê-lo

Figura 1

Histograma da quantidade de decretações de situação de emergência e de estado de calamidade pública por município decretante, no Estado de São Paulo, no período 2003-2024.

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do S2ID, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.





no ano de 2021 (100%); 25% de coincidência entre os que decretaram no ano de 2005 e o repetiram em 2024 e, por fim, entre os que o fizeram também em 2005 e repetiram-no em 2014 (33,3%) (Figura 5). Afora isso, não tem havido recorrência de decretos de emergência relacionados a este evento climático nos municípios paulistas, sendo os casos difusos.

A repetição da prática de decretação de emergência não se deve apenas ao evento severo ou extremo em si, mas também à constância da vulnerabilidade social na exposição aos efeitos que isso produz no seu território. Isso pode ser explicado tanto pela preterição de providências da administração pública para conter o fluxo de perdas e danos dos grupos afetados quanto pela própria vulnerabilidade institucional decorrente da cronificação da crise fiscal, a qual tem impedido municípios de realizar, por meios próprios, investimentos na melhoria de seus sistemas de drenagem urbana e contenção de encostas, além da incapacidade de seu corpo técnico de identificar e acessar recursos externos para fazê-lo. O governo estadual paulista também atravessa um período de grande endividamento público junto ao Tesouro Nacional, o que exige renegociações de pagamento em longuíssimo prazo (Tomazelli, 2025). Isso reverbera em impossibilidades financeiras para deflagrar ou levar adiante, com a celeridade necessária, projetos estruturais e não estruturais que aumentem a proteção civil diante de riscos preditos e/ou perigos iminentes nos municípios, destacando aqueles relacionados ao excesso ou à escassez hídrica.

O poder concentrado, que a decretação de emergência concede ao ente federativo que a aciona, não é apenas mobilizador de uma aceleração de proce-

Figura 2

Histograma da quantidade de decretos de situação de emergência e de estado de calamidade pública por município decretante, no Brasil, no período 2003-2024.

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do S2ID, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

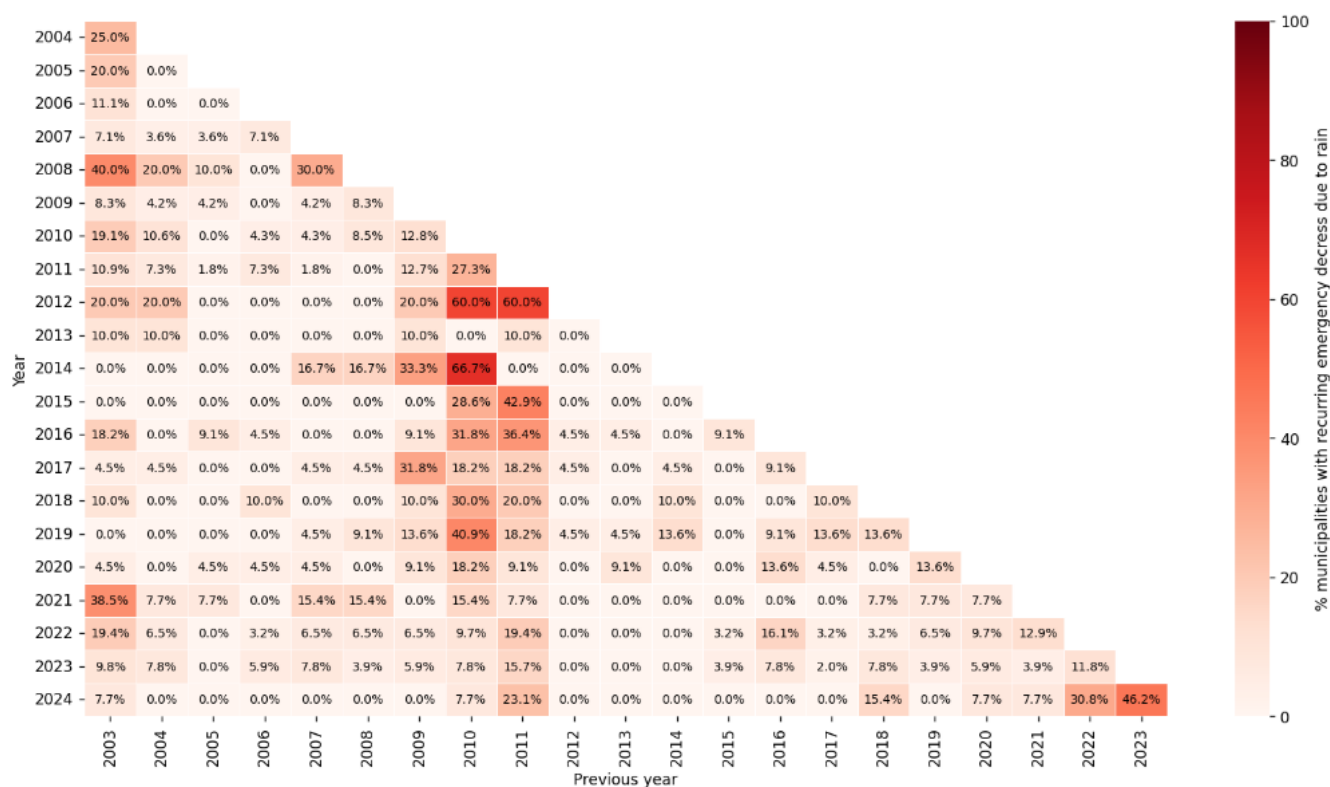


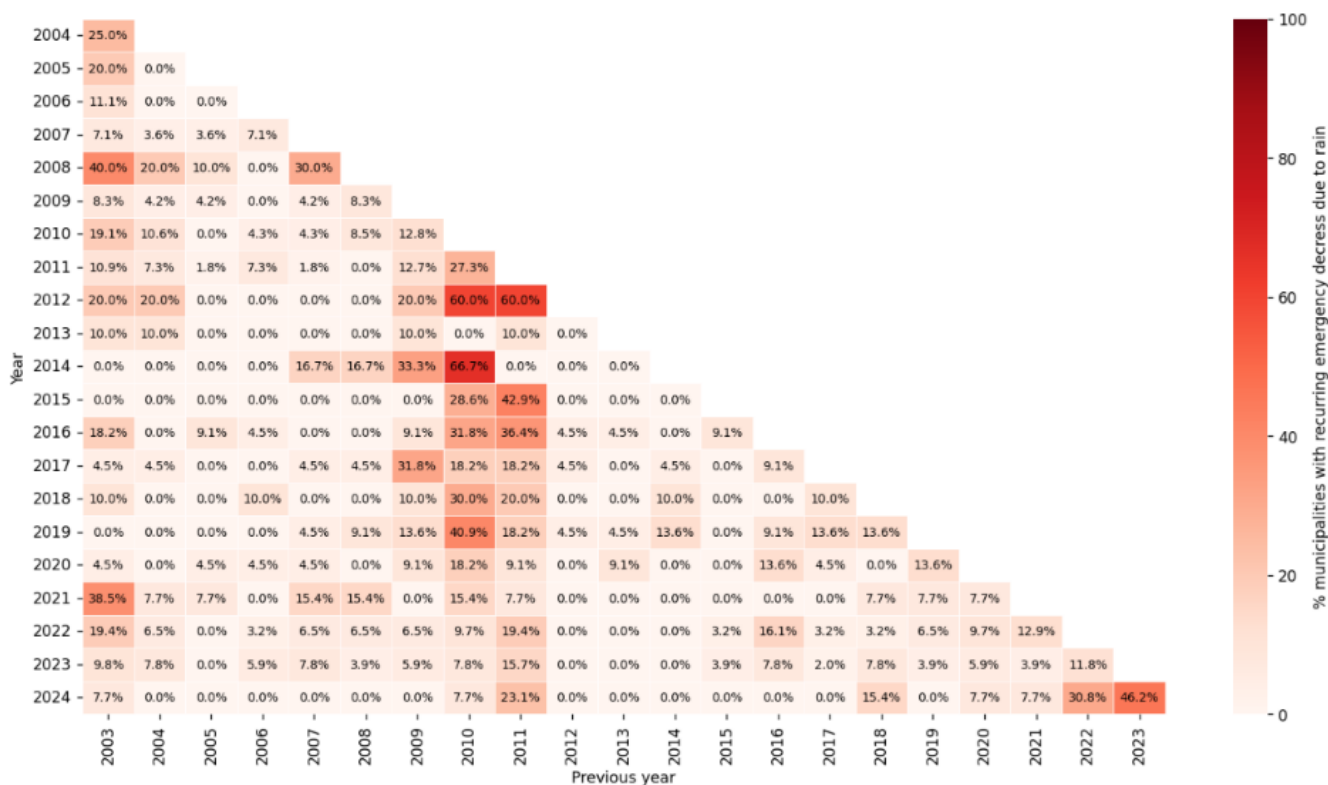
Figura 3

Matriz de coorte de decretações municipais de emergência, período de 2003 a 2024.

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do S2ID, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

dimentos da administração pública no uso de recursos ordinários e no acesso aos extraordinários, como a legislação vigente prevê, para fins de tomada de providências tempestivas de resposta e recuperação dos territórios afetados. É também um instrumento tecnopolítico que enquadra novas formas de sociabilidade entre agentes do Estado e a sociedade, pautadas em centralismo decisório, empoderamento de comandos institucionais de proteção e defesa civil de rígida hierarquia – frequentemente, de origem militar – e baixa escuta popular. Do lado mais sombrio desse instrumento, tem-se a sua possibilidade de acionamento para fins populistas, desvirtuando a alocação dos recursos para campanhas eleitorais em meio a desastres ou, ainda, para fins intimidatórios, coibindo a crítica da sociedade ao poder instituído para distanciar os olhares do eventual mau uso ou má distribuição dos recursos dirigidos à resposta e/ou recuperação da localidade afetada. Levado ao paroxismo, o exercício de decretação de emergência se presta a normalizar, no período de vigência desse instrumento, arquiteturas políticas similares a regimes de exceção, e a administração pública, recorrente nesta prática, corre o risco de acostumar-se a esse tipo de gestão centralizadora e não-dialógica.

O contexto paulista, no período estudado, apresentou baixa prática de decretação de emergência em comparação com o contexto nacional. Isso, a princípio, apontaria para uma gestão pública local capaz de lidar com os riscos circunstanciais, mantendo-os num nível compatível com a capacidade local de responder de forma autônoma. Todavia, essa é uma história contada pela metade. Cada ação mais contundente de resposta e de recuperação tomada no cenário do desastre, sobretudo as de dimensões catastróficas, torna ali um palco para que os governantes, estaduais e municipais, e seus candi-

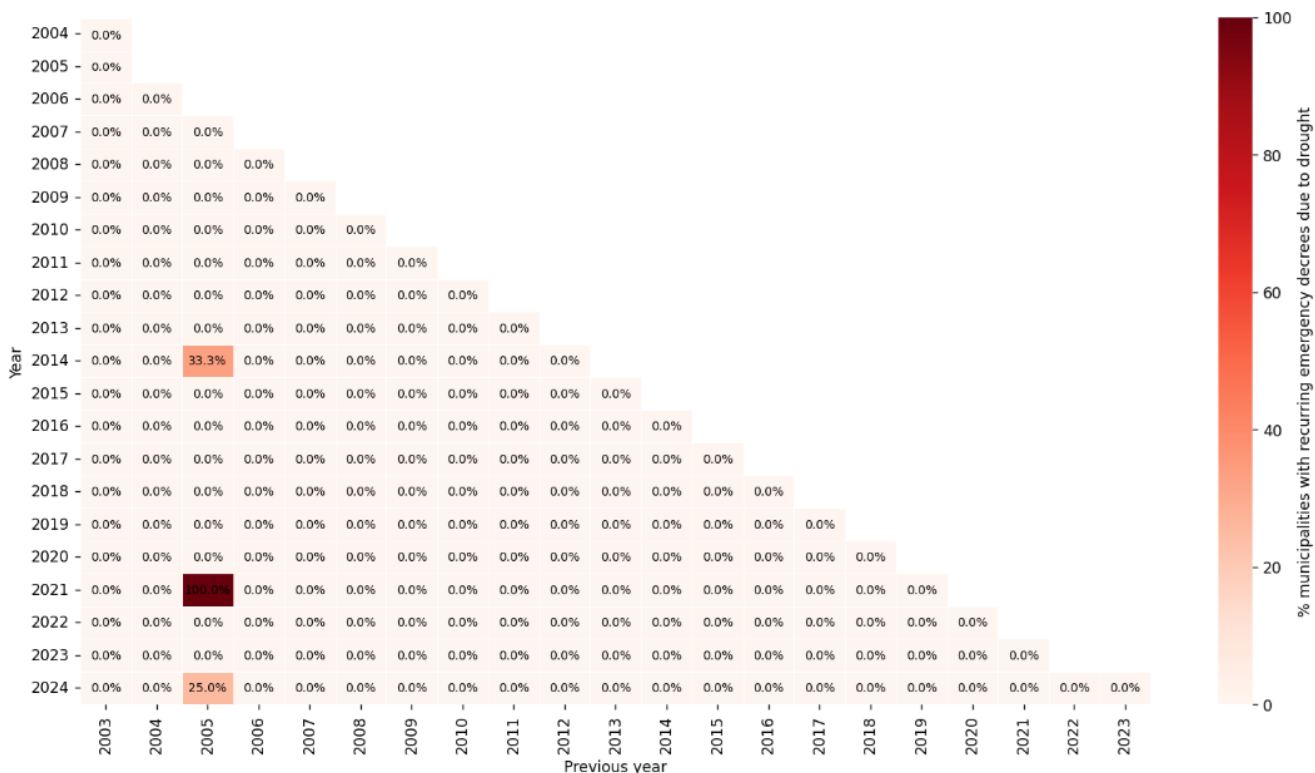


dados às eleições que se avizinham, revalidem e incrementem o seu capital político e ideológico. No caso paulista, as siglas de centro e de centro-direita foram revalidadas no poder nessas circunstâncias, mas também aí começaram a despontar as de ultradireita. No concernente aos municípios paulistas não-decretantes de emergência ao longo do ano de 2020, distribuídos pelas legendas vencedoras dos pleitos para prefeito nas eleições dos anos de 2016 ($n = 456$ municípios) e 2020 ($n = 451$ municípios), vê-se a preponderância e revalidação do poder governantes oriundos espectro ideológico de centro (PSDB, PMDB – ora MDB – e PSD) e de centro-direita (PTB e DEM, ora, respectivamente, sob o manto das siglas PRB e União Brasil) (Figuras 6a e 6b). Contudo, entre os municípios que decretaram emergência em 2020, houve alterações nas legendas vencedoras dos pleitos para prefeito nas eleições de 2016 ($n = 172$ municípios) e nas comparações com os resultados eleitorais de 2020 ($n = 171$ municípios). Em 2016, os cinco subconjuntos municipais mais importantes de decretantes de emergência estiveram sob o espectro ideológico de centro (PSDB, PSD e PMDB), centro-direita (PTB) e centro-esquerda (PSB). Já no pleito para prefeito de 2020, esses municípios decretantes de emergência deram certa guinada, mantendo a precedência do centro (PSDB e PSD), mas dando espaço de poder à ultradireita (PL) e ampliando-o na centro-direita (PTB e DEM) (Figuras 7a e 7b). Também já se elegem, como governantes estaduais e prefeitos de municípios paulistas, candidatos oriundos de corporações militares e de forças de repressão afins, que utilizam suas patentes como atributo valioso para controlar o poder civil. O governador que venceu o pleito de 2022, indicado pelo então presidente Bolsonaro, é oriundo da Academia Militar dos Agulhas Negras (Aman) e graduado em engenharia

Figura 4

Matriz de coorte de decretações municipais de emergência relacionadas às chuvas e eventos meteorológicos e hidrológicos afins (Códigos COBRADE 1.2.1.0.0 (inundações); 1.2.2.0.0 (enxurradas); 1.2.3.0.0 (alagamentos); 1.3.1.1.1 (ciclones); 3.1.1.2 (marés de tempestade); 1.3.1.2.0 (frente fria) e de 1.3.2.1.1 a 1.3.2.1.5 (tempestades)). Período de 2003 a 2024.

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do S2ID, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.



pelos Instituto Militar de Engenharia (IME). O vice-prefeito da capital paulista, igualmente indicado por Bolsonaro, é um coronel da reserva da Polícia Militar, ex-comandante das Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar (ROTA). Nas eleições de 2020, venceu, para o comando da prefeitura do município de Valinhos, uma capitã da Polícia Militar, cuja sigla de centro (PSD) perdeu na disputa seguinte, de 2024, para um candidato de ultradireita (PL). O PL arrebanhou outras 113 prefeituras de municípios paulistas (17,67% do total), além desta, distribuídas em todas as regiões do estado e, de forma concentrada, no Vale do Paraíba. Alguns desses prefeitos, coronéis da Polícia Militar, como o de São José do Rio Preto.

Há, ainda, outros aspectos obscurecidos, como o dos desastres silentes, que acometem os adensados territórios de desfiliação social, ora denominados *áreas de risco*. O rápido crescimento econômico a que a economia paulista assistiu nas últimas décadas alavancou determinados segmentos econômicos rentistas, extrativistas e produtivos, trazendo, no seu bojo, o que Gudynas (2019) denomina efeitos de transbordamento, que naturalizam as desigualdades socioeconômicas, espacializando-as em *zonas de sacrifício*. Nelas, os riscos cotidianos enfrentados pelos moradores são múltiplos e persistentes (Kowarick, 2009). A isso se soma a colonização de perspectivas cognitivas sociais e politicamente pouco inclusivas (Lerner, 2010), tendentes a acobertar mais do que sanar as crises crônicas ali vivenciadas, devido à preterição de providências públicas para dotar tais territórios de infraestruturas e serviços condignos. Silentes ficam os dramas socioespaciais cotidianos, até que a sua cumulatividade se revele na plenitude por meio de desastres catastróficos

Figura 5

Matriz de coorte de decretações municipais de emergência relacionadas às estiagens prolongadas. Período de 2003 a 2024.

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do S2ID, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

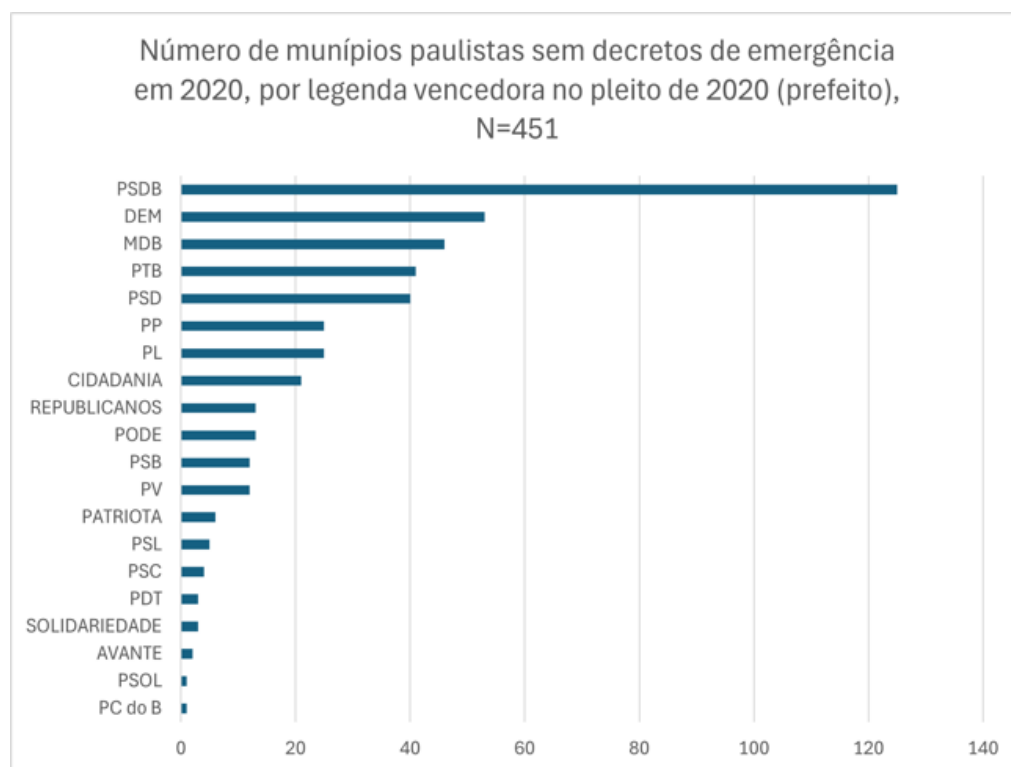


Figura 6
 Histogramas das siglas partidárias dos prefeitos eleitos em 2016 e 2020, em municípios paulistas não-decretantes de emergência, no Estado de São Paulo, no período de 2003 a 2024.

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Superior Tribunal Eleitoral (TSE).

acionados por eventos extremos. O caso ocorrido na Vila Sahy, em 2023 – zona de sacrifício no município de São Sebastião –, que ceifou mais de sessenta vidas, foi emblemático nesse sentido. Uma sigla de direita, a do Republicanos, saiu vencedora na disputa ao cargo de prefeito, tomando esse espaço, que estava nas mãos do centro (PSDB).

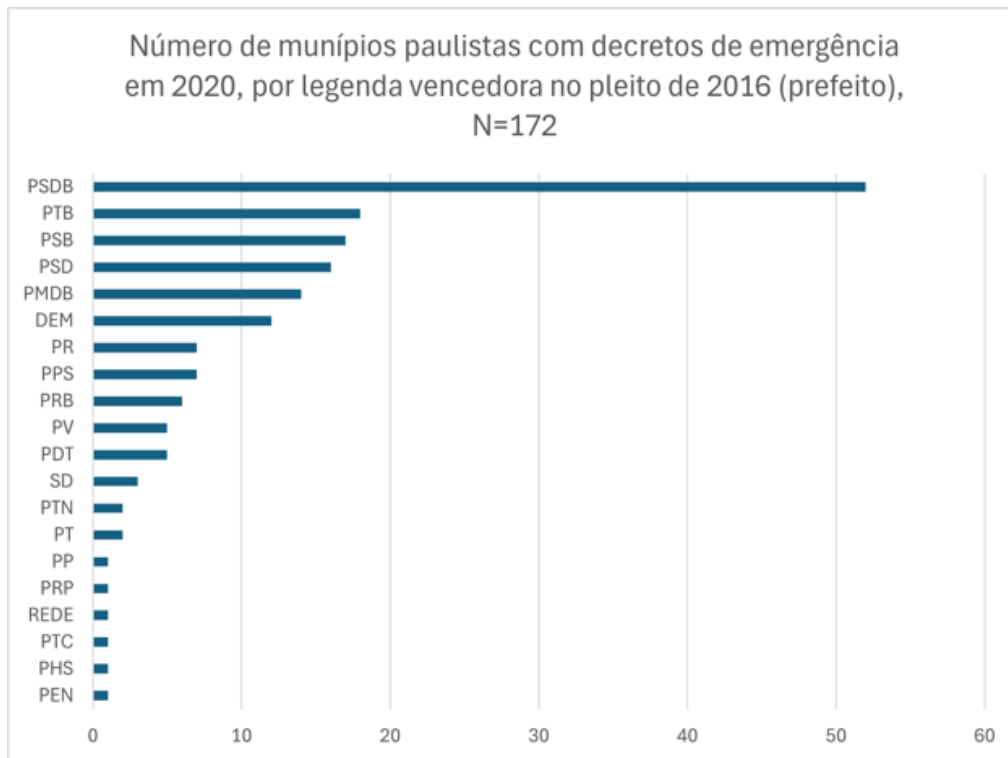


Figura 7
Histogramas das siglas partidárias dos prefeitos eleitos, em 2016 e 2020, em municípios paulistas decretantes de emergência, no Estado de São Paulo, no período 2003-2024.
Fonte: Elaboração dos autores com base em dados do Superior Tribunal Eleitoral (TSE).

Porquanto a representatividade e a proporcionalidade dos municípios paulistas que decretam emergência possam ser consideradas baixas em relação ao conjunto federativo estadual ao qual pertencem – e em comparação proporcional àqueles que o fazem na escala nacional –, não se pode olvidar que eventos climáticos extremos e severos podem alterar esse quadro. Igualmente, não se deve negligenciar problemas de natureza estrutural, como a reiterada injustiça distributiva, a insuficiência das políticas assistenciais para amainar a pobre-

za multifacetada, a crise habitacional e sanitária e a crise fiscal, que corrói o erário público em todos os níveis de governo, como fatores concorrentes na ampliação dos riscos de desastres. Isso indica que a interoperabilidade setorial precisa ser praticada, em termos preventivos e preparativos, o que aumenta a complexidade do que se entende por proteção civil e de como viabilizá-la em uma ordem mais democrática.

Por fim, mas não menos importante, decretos de emergência e os correspondentes reconhecimentos de SE e ECP quebram quaisquer ilusões ao redor da austeridade fiscal. A austeridade fiscal foi deixada de lado no contexto da pandemia de Covid-19 (Abranches, 2020), novamente colocada à margem em meio ao desastre ocorrido no estado do Rio Grande do Sul, quando foram destinados dezenas de bilhões de reais aos entes estaduais e municipais, como se esse procedimento – embora permissível nas regras vigentes do arcabouço fiscal – não trouxesse consequências nos fluxos monetários concretos que estão sob o risco inflacionário. Conforme os cenários de aumento da frequência e intensidade dos desastres se confirmem, mais rápido o idílio de equilíbrio das contas públicas tende a esboroar-se. E os riscos à democracia seguem no mesmo barco, à deriva (Abranches, 2017).

3. Conclusões

Em pouco menos de cinco décadas, o Brasil passou da contestação social massiva a uma ordem pública militarista e antidemocrática a um ambiente político que a revalorizou. Sob o manto legal de decretos de emergência, essa ordem pública, outrora contestada, renasce no âmbito do gerenciamento de desastres e das escolhas eleitorais dos cidadãos, enfraquecendo a institucionalidade democrática.

O contexto paulista, no período estudado, apresentou baixa prática de decretação de emergência em comparação com o contexto nacional. Isso, a princípio, apontaria para uma gestão pública local capaz de lidar com os riscos circunstanciais, mantendo-os num nível compatível com a capacidade local de responder de forma autônoma. Todavia, essa é uma história contada pela metade. Desastres ocorrem nesse contexto estadual sem que as emergências correspondentes tenham sido declaradas.

A fricção-mor entre um ideário de proteção civil, genuinamente civil, e a sua atual institucionalidade reside no fato de que o aparato estadual paulista de segurança pública a controla. É o mesmo aparato, cujas cerimônias de formatura de seus oficiais, na Academia da Polícia Militar do Barro Branco, na capital paulista, reiteradamente contaram com a presença, tida como prestigiosa, de Jair Bolsonaro, fosse este como Presidente da República ou após o seu mandato, ali amplificando a sua cultura antidemocrática e de intolerância social. Isso é sinalizado, dentre outros, pelo alinhamento político-ideológico de membros do seu quadro quando se tornam candidatos nos processos eleitorais que a redemocratização do país viabilizou. Todavia, um aparato voltado

solidamente à proteção civil exigiria que seus quadros estivessem balizados por uma contextualização e construção históricas orientadas para ganhos de cidadania e não para alinhamentos institucionais que aspiram ao seu reverso.

Assim, a fissura abissal entre os sentidos do mundo de segurança pública e aqueles que, idealmente, seriam os de proteção e defesa civil tem sérias implicações éticas, práticas e lógico-operativas quando a primeira captura a segunda. No contexto de catástrofes anunciadas, visões institucionais apegadas a modos anacrônicos de exercício do poder podem piorar significativamente a qualidade da abordagem aos segmentos socialmente vulneráveis da sociedade, que verão o abismo se aprofundar antes que seus pés alcancem qualquer ponte viável.

Agradecimentos

N. V. e R.R.S. agradecem o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processos 2022/09136-1 e 2024/03793-6. N.V. agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo 316828/2023-8. N.V. e R.R.S. agradecem aos(as) avaliadores(as) e revisores(as) pela sua valorosa contribuição para os ajustes requeridos no conteúdo deste texto.

Referências

- Abranches, S. (2017). *A era do imprevisto: A grande transição do século XXI*. Companhia das Letras.
- Abranches, S. (2020). *O tempo dos governantes incidentais*. Companhia das Letras.
- Agamben, G. (2006). *Che cos'è un dispositivo?* Nottetempo.
- Balduino, M. C. de J. M. (2020). O acordo de Paris e a mudança paradigmática de aplicação do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, 3, 172–188. <https://doi.org/10.21680/1982-310X.2020v13n1ID21571>
- Bauman, Z., & Bordoni, C. (2016). *Estado de crise*. Zahar.
- Bauman, Z. (2022). *Danos colaterais: Desigualdades sociais numa era global*. Zahar.
- Beck, U. (2016). *The metamorphosis of the world*. Polity Press.
- Boin, A., Ekengren, M., & Rhinard, M. (2013). *The EU as crisis manager*. Cambridge University Press.
- Cano, W. (1988). *A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920–1980)* (Vol. 3). Fundação SEADE.
- Constituição da República Federativa do Brasil (2016). Senado Federal. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf

- Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. (2020, 24 de dezembro). Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10593.htm
- Decreto nº 11.774, de 9 de novembro de 2023. (2023, 9 de novembro). Altera o Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11774.htm
- Ferguson, N. (2021). *Catástrofe: Uma história dos desastres – das guerras às pandemias – e o nosso fracasso em aprender a lidar com eles*. Planeta.
- Galf, R., & Azevedo, V. (2021, 12 de junho). Ato com Bolsonaro reúne 12 mil motos em SP, aponta estimativa da Secretaria de Segurança Pública. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/concentracao-para-motociata-com-bolsonaro-reune-milhares-em-sp-em-meio-a-avanco-da-pandemia.shtml>
- Gudynas, E. (2019). Hasta la última gota: La narrativa que sostiene a los extractivismos. *RevIISE – Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 13, 15–31. <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasUltimaGotaNarrativasExtractivistas19.pdf>
- Harvey, D. (2020). *Os sentidos do mundo: Textos essenciais*. Boitempo.
- Kowarick, L. (2009). *Viver em risco: Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. Edições 34.
- Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. (1997, 9 de setembro). Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm
- Lerner, S. D. (2010). *Sacrifice zones: The frontline of toxic chemical exposure in the United States*. MIT Press.
- Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. (2025, 17 de março). *Entenda a diferença entre situação de emergência e estado de calamidade pública*. MIDR. <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/entenda-a-diferenca-entre-situacao-de-emergencia-e-estado-de-calamidade-publica>
- Mota, A. (2025, 10 de junho). Trump ressuscita o imperialismo: O retorno da guerra total. *Le Monde Diplomatique Brasil*. <https://diplomatique.org.br/trump-ressuscita-o-imperialismo-o-retorno-da-guerra-total/>
- Rila, L. F. (1996, 18 de junho). FHC: “Eu sou caipira” – Brasil não é um país arrogante, diz presidente. *Jornal da Tarde*. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/619136/Cardoso_Fernando_Henrique_Viagem_P004_R0114.pdf
- Sallum, B. J., & Casarões, G. S. P. (2011). O impeachment do presidente Collor: A literatura e o processo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 82, 163–200. <http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>
- Tomazelli, I. (2025, 21 de janeiro). Estado de SP pode ter redução de até R\$ 63 bi em fluxo da dívida com a União em 5 anos. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/01/estado-de-sp-pode-ter-reducao-de-ate-r-63-bi-em-fluxo-da-divida-com-uniao-em-5-anos.shtml>
- Touraine, A. (2011). *Após a crise: A decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais*. Vozes.
- Valencio, N. (2021). A nova ordem social sob decretação de emergência: Riscos à gestão pública e à vida democrática. *Vértices*, 23, 69–97. <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n12021p69-97>

- Valencio, N. (2024). Catástrofes no Brasil: Ponto de ruptura ou de culminância da produção socioespacial da inexistência? In F. V. de Castro & L. Lourenço (Orgs.), *Contributos da sociedade para a redução do risco em populações vulneráveis* (Vol. 1, pp. 137–162). Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Valencio, N. (2010). O desastre como locus da barbárie: Apontamentos sobre o caso brasileiro. In *Sociologia dos desastres: Construção, interfaces e perspectivas no Brasil* (Vol. II, pp. 31–52). RiMa. https://www.neped.ufscar.br/wp-content/uploads/2022/09/SociologiaDesastres_VII_NEPED_CFP.pdf
- Valencio, N., Siena, M., & Marchezini, V. (2011). *Abandonados nos desastres: Uma análise sociológica de dimensões objetivas e simbólicas de afetação de grupos sociais desabrigados e desalojados*. Conselho Federal de Psicologia. [https://site.cfp.org.br/publicacao/abandonados-nos-desastres-uma-anlise-sociologica-de-dimensoes-objetivas-e-simblicas-de-afetao-de-grupos-sociais-desabrigados-e-desalojados/](https://site.cfp.org.br/publicacao/abandonados-nos-desastres-uma-analise-sociologica-de-dimensoes-objetivas-e-simblicas-de-afetao-de-grupos-sociais-desabrigados-e-desalojados/)
- Vassort, P. (2020). Política de Estado na época da pandemia: O “estado de emergência” contra os cidadãos. In S. B. Fressato & J. Nóvoa (Orgs.), *Soou o alarme: A crise do capitalismo para além da pandemia* (pp. 223–240). Perspectiva.