



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

OS CIDADÃOS “INVISÍVEIS” EXPOSTOS PELA PANDEMIA DE COVID-19: UMA REVISÃO DE LITERATURA

Victor Hugo-Pereira (Universidade Tecnológica Federal do Para) - vpereira@alunos.utfpr.edu.br
Formado em Administração pela UNIFAE e em Ciências Contábeis pela Unifran. Mestre e Doutorando em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR.

Alexandra Patricia Albareda (Universidade Tecnológica Federal do Para) - alexandra.albareda@gmail.com
Formada em Administração Hospitalar pela FESP. Mestre e Doutoranda em Planejamento e Governança Pública pela UTFPR.

Rogério Allon Duenhas (Universidade Tecnológica Federal do Para) - rogerioduenhas@utfpr.edu.br
Formado em Ciências Econômicas pela UNIFAE. Mestre e Doutor em Desenvolvimento Econômico pela UFPR. Professor Adjunto da UTFPR

Hilda Alberton de Carvalho (Universidade Tecnológica Federal do Para) - hilda@utfpr.edu.br
Formada em Administração pela UNIOESTE-PR. Mestre em Tecnologia e Sociedade pela UTFPR. Doutora em Tecnologia e Sociedade pela UTFPR. Professora associada da UTFPR

Os cidadãos “invisíveis” expostos pela pandemia de COVID-19:

Uma revisão de literatura

INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019, as autoridades mundiais acompanharam apreensivamente os primeiros relatos do surto de um tipo novo de coronavírus na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Posteriormente, comprovou-se que esse coronavírus, batizado de Sars-CoV-2 (ou COVID-19), tratava-se de um vírus de fácil disseminação e transmissão entre os humanos, podendo ser passado através do contato com superfícies infectadas, saliva, espirro, tosse e/ou catarro. No Brasil, o primeiro caso confirmado de COVID-19 foi registrado no estado de São Paulo no dia 26 de fevereiro de 2020 (LOPES et al., 2021; SILVA et al., 2020; TAMANINI; ZORZETO; NEVES, 2020).

A Organização Mundial da Saúde – OMS, em virtude da facilidade de disseminação e contaminação global da COVID-19, declarou estado de pandemia do novo coronavírus em 11 de março de 2020. As primeiras medidas tomadas para contenção do surto, como o fechamento de fronteiras, o isolamento geográfico e o distanciamento físico-social, iniciaram na China, tendo se tornado modelo orientado pela OMS e seguido pela maior parte dos países (LOPES et al., 2021; TAMANINI; ZORZETO; NEVES, 2020).

Diante dessa crise sem precedentes, as autoridades brasileiras tomaram uma série de medidas para buscar frear e combater a pandemia do novo coronavírus e seus efeitos, como a declaração de emergência, por meio da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que prevê medidas como isolamento social e quarentena no enfrentamento da emergência de saúde pública.; e o Decreto Presidencial nº 10.282, de 20 de março de 2020, que estabelece a classificação em categorias das atividades e serviços públicos, de maneira a definir aqueles considerados essenciais (LANDA; PEREIRA; SANTOS, 2020; TAMANINI; ZORZETO; NEVES, 2020).

De acordo com esse decreto, são considerados serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, ou seja, aqueles que, se não atendidos, comprometem a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população (LANDA; PEREIRA; SANTOS, 2020; TAMANINI; ZORZETO; NEVES, 2020).

Diante da paralisação das atividades econômicas, houve acentuado aumento do desemprego e queda de renda, deixando diversos segmentos, como trabalhadores assalariados, microempreendedores e sócios-proprietários de pequenas e médias empresas, em situação de vulnerabilidade social (TAMANINI; ZORZETO; DAS NEVES, 2020).

Consequentemente, o Poder Executivo Federal e o Congresso Nacional passaram a discutir a criação de instrumentos para amparar esses cidadãos diretamente afetados pelas medidas de controle da pandemia. Após acordos efetivados entre os poderes, incluindo a adequação do Orçamento Geral da União, foi sancionada a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que criava o Auxílio

Emergencial como política de renda mínima para segmentos da sociedade diretamente afetados pela pandemia (ALPINO et al., 2020).

Inicialmente, na etapa de implementação do benefício, estimou-se o número de possíveis beneficiados em, aproximadamente, 15 milhões de brasileiros (considerando aqueles já registrados no Cadastro Único do Governo e/ou no Bolsa Família). No entanto, em maio de 2020, foram recebidas 112,5 milhões de solicitações de auxílio, das quais foram aprovadas um total de 59 milhões. Ou seja, “sem querer”, o Governo Federal acabara por identificar um grupo de cidadãos “invisíveis” às políticas públicas brasileiras, pessoas que não estavam cadastradas em nenhum programa social, mas que estavam sujeitos à vulnerabilidade social em um momento excepcional como da pandemia de SARS-CoV-2 (CARDOSO, 2020; LANDA; PEREIRA; SANTOS, 2020).

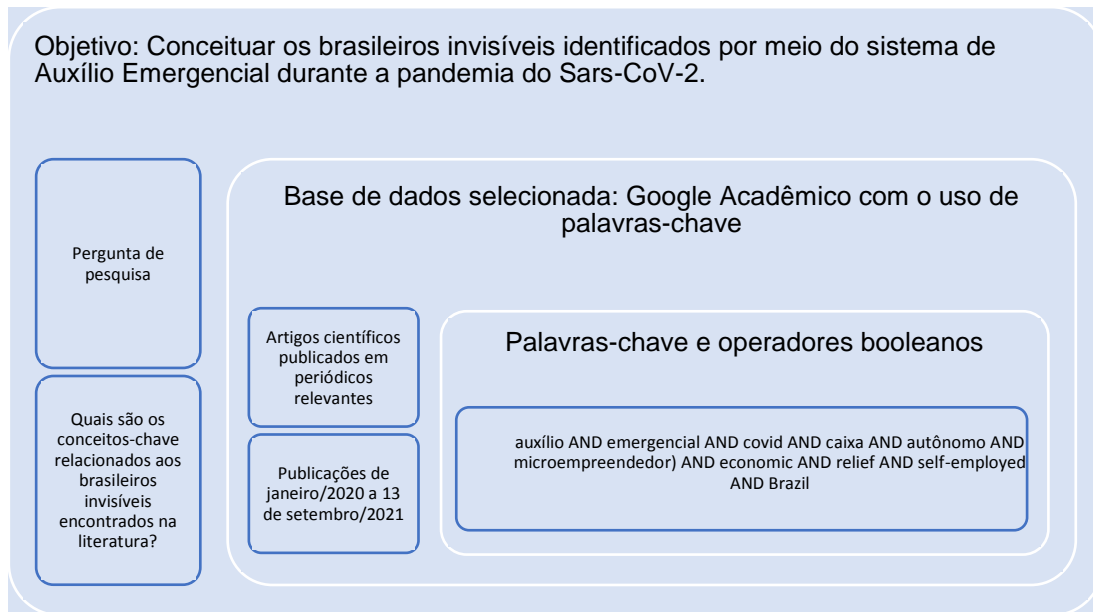
Considerando a relevância social dessa constatação e a novidade da temática, este artigo visa, por meio de uma revisão sistemática de literatura (RSL), identificar os principais artigos que, de alguma forma, abordaram a temática sobre esses cidadãos invisíveis às políticas públicas brasileiras identificados no contexto da pandemia de COVID-19. Busca-se, com tal intento, reunir evidências em relação à temática, contribuindo com futuras pesquisas relacionadas ao assunto. Sendo assim, o artigo está estruturado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção aborda os aspectos metodológicos da pesquisa. A terceira seção apresenta os resultados da RSL, sendo a quarta e última seção destinada às considerações finais da pesquisa.

METODOLOGIA

Conforme exposto anteriormente, para atingir o objetivo deste trabalho, utilizou-se como metodologia a revisão sistemática de literatura (RSL). Para Webster e Watson (2002), a efetiva revisão da literatura relevante acerca do tema cria uma base sólida para o avanço do conhecimento, facilitando o desenvolvimento de teorias, identificando áreas com abundância de estudos e outras com oportunidades de pesquisa. Eles sugerem uma revisão baseada em conceitos, isto é, a estrutura organizacional de uma revisão deve ser baseada nos conceitos extraídos pela literatura analisada.

A estratégia de pesquisa adotada é a realização da busca no Google Acadêmico, no período de 2020 até setembro de 2021, de artigos científicos publicados em periódicos com revisão de pares relacionados ao conceito de brasileiros invisíveis identificados pelo sistema de Auxílio Emergencial (viabilizado pela Caixa Econômica Federal) durante a pandemia do Sars-CoV-2. Restringiu-se a busca a artigos publicados nos idiomas português e inglês, sendo, portanto, definidas as seguintes palavras-chave: **auxílio AND emergencial AND covid AND caixa AND autônomo AND microempreendedor AND economic AND relief AND self-employed AND Brazil**.

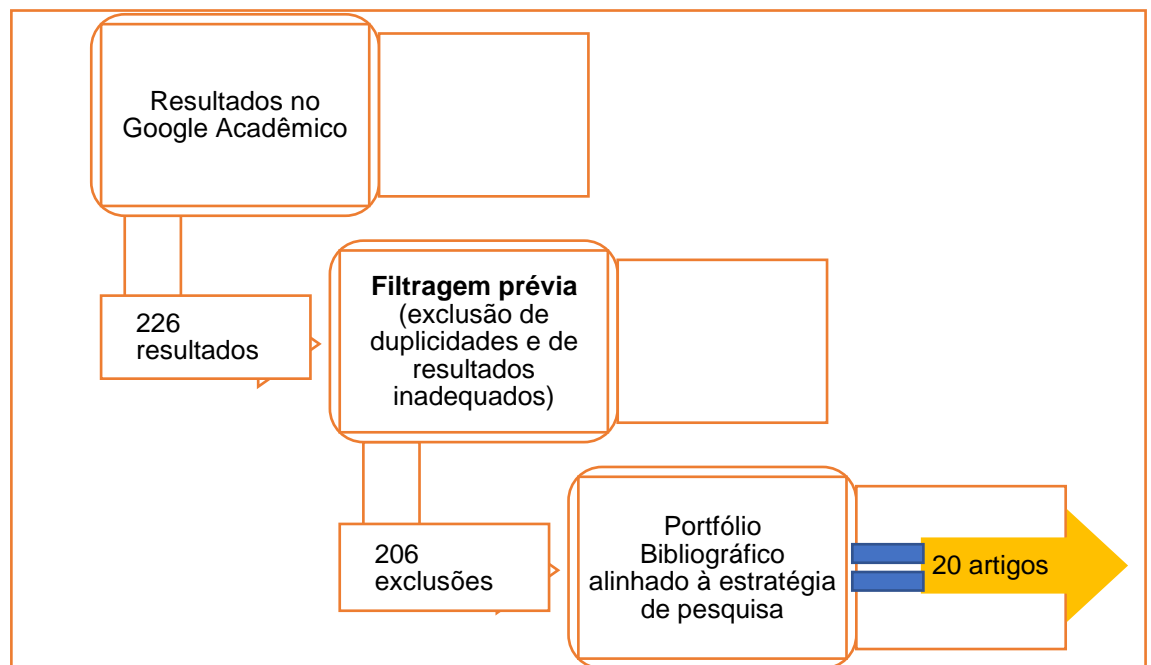
Figura 1 – Diagrama da estratégia de pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2021).

Por se tratar de um tema recente para a revisão de literatura, foi adotada a sugestão de Galvão e Ricarte (2019) quanto à adoção do buscador Google Acadêmico, por realizar uma busca mais abrangente que as bases de pesquisa. Por meio desta busca foram encontrados 226 resultados no dia 13/09/2021.

Figura 2 - Diagrama da filtragem



Fonte: Elaboração própria (2021).

Por meio da verificação dos resultados, identificam-se 20 artigos científicos publicados em periódicos com revisão de pares, formando o portfólio bibliográfico (PB) deste trabalho (Quadro 1).

Quadro 1 – Portfólio Bibliográfico

Título	Periódico
A covid-19 e a desigualdade social: as medidas econômicas nos países do Mercosul (DUTRA; BASTOS; CARDOSO, 2020)	Revista Eletrônica: Tempo-Técnica-Território
A emergente discussão de uma renda básica universal no Brasil em tempos de pandemia (VARGAS; OLIVEIRA, 2020)	Princípios
A implementação do auxílio emergencial como medida excepcional de proteção social (CARDOSO, 2020)	Revista de Administração Pública
A pandemia do coronavírus e os grupos vulneráveis: uma análise quanto à eficácia dos atos do governo brasileiro (TAMANINI; ZORZETO; NEVES, 2020)	Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro
Assistência social em tempos da covid-19 e a racionalização do projeto neoliberal (SOUZA, 2021)	Oikos: Família e Sociedade em Debate
Auxílio emergencial em tempos de pandemia: uma estratégia além da vida (SILVA et al., 2021)	Revista ELO – Diálogos em Extensão
COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais (ALPINO et al., 2020)	Cadernos de Saúde Pública
Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (SANTOS, 2020)	Revista de Administração Pública
Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil (RIBEIRO-SILVA et al., 2020)	Ciência & Saúde Coletiva
Medidas de desenvolvimento econômico diante a crise do coronavírus (KHODR; COSTA, 2020)	Boletim Economia Empírica
Medidas de proteção social e o novo coronavírus: uma análise crítica e social da implementação do auxílio emergencial no Brasil (LANDA; PEREIRA; SANTOS, 2020)	Revista de Ciências Humanas e Sociais
Multi-dimensional inequality and covid-19 in Brazil (NASSIF PIRES; BARBOSA DE CARVALHO; LEDERMAN RAWET, 2020)	Investigación Económica
O Auxílio Emergencial como mitigação aos impactos econômicos provocados pelo COVID-19: Um Estudo de Caso em um município da Amazônia Paraense (LOPES et al., 2021)	Brazilian Journal of Business
O isolamento social em tempos de covid-19 e seu paradoxo com os grupos em vulnerabilidade social (PEREIRA et al., 2020)	Cadernos de graduação - ciências humanas e sociais (UNIT)
Pandemia e desigualdade social (TORRES; LIMA; BREDAS, 2020)	P2P e Inovação
Política pública da previdência social e trabalhadores da pesca artesanal: dilemas estruturais em contextos conjunturais do covid-19 (SILVA et al., 2020)	Revista Tamoios
Proteção social e pandemia da covid-19: o lugar da transferência de renda (CAVALCANTE, 2021)	Temporalis
Social policy as an integral component of pandemic response: learning from covid-19 in Brazil, Germany, India and the United States (GREER et al., 2021)	Global Public Health
Sustentação do emprego e renda na crise econômica da covid-19 em países da América Latina (MARQUES et al., 2020)	Argumentum
The covid-19 pandemic, emergency aid and social work in Brazil (GARCIA et al., 2021)	Qualitative Social Work

Fonte: Elaboração própria (2021).

Partindo da leitura dos artigos do portfólio bibliográfico, que proporciona a identificação dos principais conceitos relacionados ao tema, prossegue-se na próxima seção à apresentação dos resultados da RSL, no intuito de descrever como a literatura pesquisada aborda a questão dos cidadãos invisíveis no contexto da pandemia de COVID-19.

RESULTADOS DA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

Conforme apontado na seção metodológica, a busca de artigos relevantes inerentes ao assunto abordado resultou em um total de 20 trabalhos. A leitura integral das pesquisas possibilitou verificar que, apesar de todos abordarem a influência da pandemia de COVID-19 no aumento da vulnerabilidade social no Brasil, foram adotados diferentes enfoques para a tratativa do tema.

Entre as abordagens verificadas, constam as diferentes medidas de proteção social e econômicas adotadas durante a pandemia, com alguns trabalhos de pesquisa comparativa entre países e estudos de casos locais; as implicações da pandemia na segurança alimentar e nutricional; discussões sobre a transferência de renda, assistência social e as desigualdades evidenciadas pela emergência da COVID-19 e dilemas morais enfrentados pelo poder público no contexto da pandemia. O ponto comum a todos os trabalhos é, conforme dito anteriormente, a abordagem da vulnerabilidade social acarretada pela pandemia no Brasil, em especial de grupos antes “invisíveis” ao poder público, que acabaram sendo expostos em virtude das fragilidades econômicas enfrentadas durante o isolamento social imposto à sociedade.

Conforme apontado anteriormente, o termo “invisíveis” se refere àqueles cidadãos que, por motivos diversos, não são contemplados pelas políticas públicas assistenciais existentes no país. A existência desse grupo foi descoberta em virtude do auxílio emergencial implementado pelo governo federal durante a pandemia de Covid-19. Inicialmente, na etapa de implementação do benefício, este seria destinado apenas a trabalhadores autônomos com menor renda, o que fez com que a estimativa inicial de possíveis beneficiados fosse de, aproximadamente, 15 milhões de brasileiros. No entanto, a necessidade de ampliação dos critérios para solicitação do auxílio culminou, em maio de 2020, no total de 59 milhões de cidadãos aprovados para percepção do benefício (LANDA; PEREIRA; SANTOS, 2020).

Cavalcante (2021), salienta que o termo tem sido empregado naturalmente por canais de comunicação oficiais, como forma de identificar a população desconhecida dos sistemas de proteção social. Apesar de não haver menção explícita ao termo “invisíveis” em todos os trabalhos abordados nesta RSL, todos, de alguma forma, explicitaram a existência de grupos vulneráveis que sofreram em maior grau os efeitos do isolamento social durante a pandemia, em especial trabalhadores informais que, por algum motivo, não se enquadraram em nenhum requisito legal para a fruição de benefícios sociais já existentes.

Destarte, de maneira a apresentar de forma organizada as diferentes visões e abordagens relacionadas aos cidadãos “invisíveis”, o Quadro 2 apresenta a divisão das temáticas por texto e autores, no intuito de orientar a revisão sistemática dos textos.

Quadro 2 – Divisão temática da revisão sistemática

Temática	Texto	Autores
Medidas de proteção social e econômicas adotadas durante a pandemia	A covid-19 e a desigualdade social: as medidas econômicas nos países do Mercosul	DUTRA; BASTOS; CARDOSO, 2020
	Sustentação do emprego e renda na crise econômica da covid-19 em países da América Latina	MARQUES et al., 2020
	Social policy as an integral component of pandemic response: learning from covid-19 in Brazil, Germany, India and the United States	GREER et al., 2021
	Medidas de desenvolvimento econômico diante a crise do coronavírus	KHODR; COSTA, 2020
	A implementação do auxílio emergencial como medida excepcional de proteção social	CARDOSO, 2020
	Auxílio emergencial em tempos de pandemia: uma estratégia além da vida	SILVA et al., 2021
	O Auxílio Emergencial como mitigação aos impactos econômicos provocados pelo COVID-19: Um Estudo de Caso em um município da Amazônia Paraense	LOPES et al., 2021
	The covid-19 pandemic, emergency aid and social work in Brazil	GARCIA et al., 2021
	Medidas de proteção social e o novo coronavírus: uma análise crítica e social da implementação do auxílio emergencial no Brasil	LANDA; PEREIRA; SANTOS, 2020
Implicações da pandemia na segurança alimentar e nutricional	COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais	ALPINO et al., 2020
	Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil	RIBEIRO-SILVA et al., 2020
Discussões sobre a transferência de renda, assistência social e as desigualdades evidenciadas pela emergência da COVID-19	A emergente discussão de uma renda básica universal no Brasil em tempos de pandemia	VARGAS; OLIVEIRA, 2020
	A pandemia do coronavírus e os grupos vulneráveis: uma análise quanto à eficácia dos atos do governo brasileiro	TAMANINI; ZORZETO; NEVES, 2020
	Assistência social em tempos da covid-19 e a racionalização do projeto neoliberal	SOUZA, 2021
	Multi-dimensional inequality and covid-19 in Brazil	NASSIF PIRES; BARBOSA DE CARVALHO; LEDERMAN RAWET, 2020
	O isolamento social em tempos de covid-19 e seu paradoxo com os grupos em vulnerabilidade social	PEREIRA et al., 2020

Temática	Texto	Autores
	Pandemia e desigualdade social: Centro de Referência da Assistência Social e o enfrentamento à Covid-19 em Arapiraca/Alagoas	TORRES; LIMA; BREDAS, 2020
	Política pública da previdência social e trabalhadores da pesca artesanal: dilemas estruturais em contextos conjunturais do covid-19	SILVA et al., 2020
	Proteção social e pandemia da covid-19: o lugar da transferência de renda	CAVALCANTE, 2021
Dilemas morais enfrentados pelo poder público no contexto da pandemia	Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus	SANTOS, 2020

Fonte: Elaboração própria (2021).

Pela divisão temática realizada, são nove os artigos que abordam as medidas de proteção social e econômica adotadas durante a pandemia. Nesse aspecto, Marques et al. (2020), Greer et al. (2021) e Dutra, Bastos e Cardoso (2020), abordam as medidas econômicas adotadas por governos de diferentes países, apresentando uma comparação baseada em pesquisa bibliográfica e documental. Marques et al. (2020) apresentam as ações desenvolvidas em cinco países da América Latina: Brasil, Argentina, Uruguai, Peru e México. Os autores identificam a adoção de pelo menos três medidas em todos os países analisados, quais sejam, medidas monetárias, fiscais e sociais, no intuito de buscar evitar colapsos no sistema econômico e preservar parte da renda dos trabalhadores informais que, segundo os autores, foram os maiores prejudicados pelas medidas de isolamento social de contenção do vírus adotadas pelos países. Entre as medidas, destaca-se a implantação do auxílio emergencial pelo Governo Federal.

A esse respeito, os autores afirmam que, em junho de 2020, mais de 64 milhões de cidadãos estavam recebendo o benefício, sendo que, desse total, quase 36 milhões não faziam parte de nenhum cadastro assistencial (MARQUES et al., 2020).

Por sua vez, Greer et al. (2021) compararam as medidas adotadas no Brasil, Índia, Alemanha e Estados Unidos, de maneira a extrair as diferentes lições aprendidas com cada um deles, no intuito de orientar estratégias futuras. Conforme afirmam, apesar da importância de fortalecer as políticas de saúde em momentos de crise, tais como a pandemia de COVID-19, a análise dos países demonstrou a inexorável necessidade de alinhamento das estratégias sociais para evitar impactos de longo prazo. Ou seja, as políticas sociais são indissociáveis das políticas de saúde, e a sua compreensão pode auxiliar a compreender e alinhar desigualdades.

Os autores também destacaram o auxílio emergencial como uma das principais medidas governamentais para a mitigação da redução de renda de determinados grupos sociais. Enfatizaram, ainda, os desafios acarretados pelo surgimento de novos beneficiários que, antes da pandemia, não faziam parte de nenhum programa social. Esses, conforme os autores, foram os “ExtraCad”, ou

seja, beneficiários que não compunham o CadÚnico do governo (GREER et al., 2021).

Na mesma linha, o trabalho de Dutra, Bastos e Cardoso (2020) mostra as medidas econômicas adotadas pelos países do Mercosul no contexto da pandemia de COVID-19. Os autores verificaram similaridades nas medidas adotadas pelos países, especialmente em relação à proteção dos trabalhadores prejudicados com a imposição de isolamento social. A única medida comum aos quatro países do Mercosul foi a possibilidade de suspensão do contrato de trabalho. No entanto, Argentina e Uruguai foram os únicos que adotaram também medidas de isenção fiscal às empresas, de maneira a mitigar impactos econômicos advindos da baixa produção e necessidade de pagamento de salários. Ainda, o Brasil e a Argentina implementaram auxílios financeiros a trabalhadores informais.

Especificamente sobre as medidas adotadas no Brasil, Khodr e Costa (2020) relatam as dificuldades acarretadas pela pandemia do coronavírus em termos econômicos, declarando que o maior impacto é sentido pelos trabalhadores informais/autônomos, que compõem 40% da classe trabalhadora do país. Nesse aspecto, os autores ressaltam a implementação do auxílio emergencial para ajudar essa classe.

Sobre o assunto, Cardoso (2020) vai mais a fundo, apresentando em seu trabalho os pormenores da implementação do auxílio emergencial, destacando o protagonismo da Caixa Econômica Federal (CEF) na operacionalização do pagamento do benefício. O primeiro passo deu-se com a identificação dos públicos-alvo que seriam atendidos com a medida, sendo usado inicialmente o termo “trabalhadores informais” para se referir a esse público. Conforme especificado na lei que deu origem ao auxílio emergencial, trabalhadores informais seriam aqueles inscritos no CadÚnico do governo e aqueles que, por meio de autodeclaração, preenchessem os requisitos da normativa. O autor apresenta, então, quatro formas de identificar o público-alvo: I) microempreendedor individual; II) contribuinte individual; III) inscrito no CadÚnico; IV) não enquadrado nas anteriores, por meio de autodeclaração (CARDOSO, 2020).

Considerando essa divisão, Cardoso (2020) destaca exatamente o desafio de identificar esses cidadãos que, por algum motivo, estavam invisíveis às políticas de proteção social. E, para tal, a CEF desenvolveu mecanismos remotos de requerimento, como site, telefone e aplicativo. Cabe destacar que, conforme aponta o autor, esses cidadãos foram identificados internamente como os “ExtraCad”. “Aproximadamente metade do público-alvo do Auxílio Emergencial era até então desconhecido do Ministério da Cidadania (MC), pois não era beneficiário do Programa Bolsa Família (PBF) nem inscrito no CadÚnico, o que gerou uma complexidade adicional à implementação da política” (CARDOSO, 2020).

Silva et al. (2021) também abordam especificamente a implementação do auxílio emergencial. No entanto, os autores apresentam um relato de experiência em relação ao assessoramento aos diferentes grupos de beneficiários no processo de solicitação do auxílio. A equipe, composta essencialmente por universitários, atendeu 254 pessoas por meio de telefone e do aplicativo *WhatsApp* para dirimir dúvidas relacionadas ao benefício. “Como resultado (...), averiguou-se o valor social que as universidades desempenham

em qualquer situação, principalmente em um momento de pandemia” (SILVA, et al., 2021).

Ainda sobre a temática referente às medidas de proteção adotadas, Lopes et al. (2021) efetuaram um estudo no intuito de verificar de que forma o auxílio contribuiu para mitigar os impactos econômicos da pandemia entre os beneficiários, considerando que “entre os meses de abril e agosto de 2020, o programa pagou cinco parcelas mensais de R\$ 600 e quatro parcelas de R\$ 300 entre setembro e dezembro”. Para tal, realizaram um estudo de caso do município de Tomé-Açu/PA. Por meio de formulário eletrônico, os pesquisadores realizaram um questionário direcionado a moradores do município que solicitaram o auxílio. Os resultados apontaram a importância do benefício para os residentes da cidade. No entanto, foram verificadas também falhas na distribuição, visto que alguns moradores, que teriam direito a receber o auxílio não haviam ainda conseguido obtê-lo (LOPES et al., 2021).

A pesquisa de Garcia et al. (2021) também focou na implementação do auxílio emergencial no país, no entanto, com destaque à atuação dos assistentes sociais. Os autores destacam que os cidadãos cadastrados no CadÚnico do governo até março de 2020 já entraram automaticamente no rol de beneficiários do auxílio. Para aqueles que atendiam aos critérios, mas não eram registrados, disponibilizou-se uma plataforma pela CEF para cadastro. E grande parte do trabalho relacionado à implantação do auxílio recaiu sobre os assistentes sociais, assim como outras demandas referentes ao próprio contexto do cotidiano que se intensificaram com a pandemia, tais como, atendimento a pessoas em situação de rua, migrantes, refugiados, casos de violência doméstica, entre outros, sobrecarregando esses profissionais (GARCIA et al., 2021).

Finalizando a temática das medidas socioeconômicas adotadas durante a pandemia, uma análise crítica e social da implantação do auxílio emergencial foi realizada por Landa, Pereira e Santos (2020). Os autores ressaltaram o aumento do desemprego e da pobreza como consequências imediatas ao surto de Covid-19, o que “impeliu o Estado Brasileiro a atuar diretamente no amparo à população mais vulnerável por meio da criação de uma medida de proteção social denominada Auxílio Emergencial” (LANDA; PEREIRA; SANTOS, 2020). Conforme apontado anteriormente neste artigo, os autores apontam dados do Ministério da Cidadania e do Dataprev que mostram que, no mês de maio de 2020, 59 milhões de benefícios foram aprovados, superando em muito as estimativas iniciais, que indicavam um número entre 10 e 15 milhões de cidadãos com direito ao auxílio, revelando os cidadãos “invisíveis” às políticas sociais.

O aumento crescente do mercado informal verificado nos últimos anos foi apontado como uma das causas desse quantitativo superior, tendo em vista que esses trabalhadores não possuem acesso aos direitos sociais como aposentadoria ou direito ao salário-mínimo. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mostraram que 41% da população ocupada (aproximadamente 38 milhões de brasileiros) estava em situação informal (LANDA; PEREIRA; SANTOS, 2020).

A outra temática identificada neste trabalho foi sobre as consequências da pandemia de Sars-Cov-2 na segurança alimentar e nutricional. Dois dos 20 artigos selecionados na metodologia abordam o assunto. Alpino et al. (2020) afirmam que, no Brasil, a pandemia amplificou as desigualdades já existentes, comprometendo, entre outros, o Direito Humano à Alimentação Adequada

(DHAA) e a concretização da segurança alimentar e nutricional (SAN). Para os autores, o auxílio emergencial proposto pelo governo é uma medida que fica especialmente no acesso à renda e alimentos sem, no entanto, resolver questões antigas, tendo em vista que “a concretização da segurança alimentar e nutricional exigem (...) ações coordenadas não apenas emergenciais (...), mas medidas a médio e longo prazos que possam garantir o direito constitucional à alimentação” (ALPINO et al., 2020).

Ribeiro-Silva et al. (2020) seguem na mesma linha, apontando as fragilidades acentuadas pela Covid-19 no que concerne à SAN, cujo agravamento ocorre desde 2016, tendo sido intensificado com a pandemia, sinalizando possível aumento de situações de fome. Isso porque as medidas restritivas necessárias ao controle da proliferação do vírus demandam que as famílias se isolem socialmente, comprometendo o seu sustento, já que ficam impossibilitadas de trabalhar. Nesse aspecto, os autores ressaltam que “a população em situação de vulnerabilidade em SAN é exatamente a mesma que só poderá cumprir as medidas de isolamento e distanciamento social se puder contar com renda para ficar em casa”. E é nesse contexto que entra o auxílio emergencial do governo federal, mas que, conforme os autores, não é suficiente para assegurar a segurança alimentar e nutricional (RIBEIRO-SILVA et al., 2020).

O terceiro tema mais pontuado nos textos estudados se refere à transferência de renda, à assistência social e às desigualdades evidenciadas pela COVID-19. Nessa seara, foram separados oito artigos. O primeiro deles, de Vargas e Oliveira (2020), discute a necessidade de repensar uma renda básica universal para a população, de maneira a garantir a proteção social estipulada pela Constituição brasileira. Isso porque os autores afirmam que um dos efeitos mais marcantes da situação vivenciada com a pandemia, foi a maior visibilidade de “graves distorções sociais que, até então, passavam pouco percebidas, como o vertiginoso aumento da desigualdade e a importância, no caso brasileiro, de uma crescente economia informal”.

Eles constatarem que a pandemia de COVID-19 revelou a existência de quase 80 milhões de cidadãos até então invisíveis às políticas públicas. E considerando esse contexto, os autores propõem a implementação de uma renda básica universal em substituição ao auxílio, trocando um programa provisório por uma política permanente de renda mínima (VARGAS; OLIVEIRA, 2020).

Por sua vez, a pesquisa de Tamanini, Zorzeto e Neves (2020) analisa as medidas governamentais adotadas para mitigar os danos sofridos por grupos mais vulneráveis no contexto da pandemia de COVID-19. No trabalho, o conceito de vulnerável abrange certos grupos considerados minoritários, como população carcerária, negra, LGBT+ e hipossuficiente. Sendo assim, os autores vão além da análise do impacto socioeconômico motivado pela pandemia, abrangendo também impactos psicológicos. Nesse aspecto, a análise das medidas também perpassa as barreiras econômicas, sendo o auxílio emergencial apenas um dos enfoques do texto, considerando que, apesar de ajudar a garantir a mitigação de impactos econômicos, seu rápido planejamento e implantação foram eivados de determinadas falhas, como o fato de possibilitar fraudes (TAMANINI; ZORZETO; NEVES, 2020).

Outro artigo analisado foi o de Souza (2021), que avalia a implementação do auxílio emergencial como política necessária em virtude da

precarização do mercado de trabalho percebida no Brasil nos últimos anos. Partindo desse contexto, o autor percorre aspectos da proteção social consagrada pela Constituição Federal de 1988, até chegar à exploração da implementação do benefício assistencial regulamentado em virtude da pandemia de COVID-19. O objetivo central de Souza (2020) foi mostrar como o advento da pandemia fez com que a dinâmica do Estado neoliberal acabasse indo na contramão da lógica da manutenção das relações sociais capitalistas, de maneira a fornecer respostas ao quadro de vulnerabilidade acentuado.

Já o trabalho de Pires, Carvalho e Rawet (2020) analisa a relação entre a COVID-19 e a desigualdade sistêmica no Brasil, afirmando que a pandemia exponenciou as mazelas sociais já existentes no país. Para tal, os autores realizam uma avaliação regional das desigualdades no acesso à saúde e incidência de comorbidades, mostrando as várias dimensões que compõem a desigualdade regional no Brasil e sua influência nos números relacionados à COVID-19. Ainda, os autores afirmam que o auxílio emergencial dirimiu as disparidades salariais percebidas no contexto da pandemia. No entanto, não se mostra como ferramenta eficaz para diminuir as desigualdades multidimensionais do país.

Na sequência, o artigo de Pereira et al. (2020) aborda a questão dos efeitos do isolamento social nos grupos considerados socialmente vulneráveis. Nesse intuito, os autores realizaram uma revisão bibliográfica narrativa, constatando que os grupos vulneráveis não conseguiram cumprir as medidas de isolamento social da maneira prevista, considerando a necessidade de obtenção de renda. Nesse sentido, os autores confrontam o fato de existirem, no país, mais de 45 milhões de brasileiros vivendo de trabalho informal, impedindo-os de cumprirem as determinações de isolamento.

Considerando essa situação, os autores ressaltam a importância do auxílio emergencial como forma de buscar garantir uma renda mínima a essa população de baixa renda, de maneira a fornecer, minimamente, subsídios para o enfrentamento às medidas de isolamento. No entanto, reforçam a necessidade de estratégias governamentais que foquem na proteção social da população vulnerável, com vistas a diminuir as desigualdades sociais no Brasil (PEREIRA et al., 2020).

Em relação ao atendimento prestado à população em situação de vulnerabilidade, o trabalho de Torres, Lima e Breda (2020) apresenta uma pesquisa sobre a situação do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) do município de Arapiraca/AL. Os autores constataram que a necessidade do isolamento social aumentou as desigualdades, evidenciado pelo aumento da procura do CRAS pelos cidadãos. E o atendimento não se limitou à procura por benefícios sociais, mas também a situações de problemas psiquiátricos e de violência doméstica. Conforme afirmam os autores, “nem todos enfrentam a pandemia e os imperativos de isolamento social nas mesmas condições emocionais, econômicas e/ou de segurança” (TORRES; LIMA; BREDA, 2020).

Nesse contexto, as ações do CRAS são no sentido de amenizar as situações exacerbadas pela pandemia de COVID-19. Entre essas ações, os autores destacam o atendimento àqueles cidadãos interessados no auxílio emergencial implementado pelo governo federal. Muitas pessoas buscaram ajuda por apresentarem dificuldades no manejo tecnológico do requerimento. Nesse sentido, os autores compreendem que o trabalho da CRAS é muito

importante no atendimento às dificuldades dos cidadãos (TORRES; LIMA; BREDÁ, 2020).

Por sua vez, Silva et al. (2020) analisam a implementação do auxílio emergencial e o seu alcance, discutindo a exclusão de grupos vulneráveis, quais sejam: trabalhadores da pesca artesanal e pequenos agricultores. O trabalho dos autores evidencia as dificuldades de planejar e implementar medidas que abarquem todos aqueles que delas necessitam. Conforme relatado na pesquisa, “pequenos agricultores, extrativistas e indígenas no contexto de segurado especial estariam fora do direito de auxílio emergencial (...), uma vez que a lei estava voltada sobretudo ao trabalhador urbano”.

Ainda, o texto evidencia que, mesmo com as limitações impostas, o número de pessoas que solicitaram o benefício foi muito maior do que o esperado, “o que demonstra as fragilidades dos estudos sobre pobreza e informalidade por parte do Estado do Brasil” (SILVA et al., 2020).

O último texto analisado que se enquadra na temática das discussões sobre transferência de renda foi o de Cavalcante (2021), cujo enfoque foi refletir sobre os impactos causados pela pandemia de COVID-19 ao Sistema de Proteção Social do Brasil, evidenciando as fragilidades do programa Bolsa Família, vigente há 17 anos, na diminuição das desigualdades e garantia da proteção social. Conforme aponta o autor, as vulnerabilidades expostas pela pandemia mostraram a ineficiência do Estado em proteger a população mais fragilizada, perpetuando a situação de pobreza.

Isso porque, em decorrência da pandemia de COVID-19, o Estado se viu obrigado a adotar medidas mitigadoras da vulnerabilidade econômica que se alastrou por determinadas camadas da população. A principal medida foi o auxílio emergencial, que expôs milhões de cidadãos que não eram beneficiários das políticas vigentes. No entanto, o autor ressalta a temporalidade da medida, que precisa ser substituída posteriormente por alguma política efetiva. Nesse sentido, ele propõe a renda básica de cidadania como forma de realmente proteger a população vulnerável e buscar a mitigação das desigualdades (CAVALCANTE, 2021).

Por último, foi analisado o texto de Santos (2020), cujo teor fez com que fosse enquadrado em uma temática única, relacionada aos dilemas morais da gestão pública no contexto pandêmico. Para tal, o autor adotou como conceito de dilema moral a definição de Santos (2019), que afirma que este ocorre pela “vivência de uma tensão entre os possíveis caminhos de ação moral na busca pela melhor decisão em determinada circunstância (...)”, sendo necessário um julgamento ético.

De maneira a avaliar os dilemas morais vivenciados pelo poder público no contexto da pandemia de COVID-19, Santos (2020) elencou seis situações específicas evidenciadas durante a pandemia, realizando a análise das decisões tomadas por meio de uma perspectiva ética:

a) o isolamento social: a análise parte do pressuposto da necessidade de isolamento para contenção do vírus, sabendo-se, no entanto, das possíveis consequências negativas sofridas por grande parcela da população, tais como a diminuição da renda e aumento do desemprego. Ademais, discute-se o direito de ir e vir.

b) o *Big Data* no gerenciamento da pandemia: discute-se a adoção pública de mecanismos de controle dos cidadãos, evitando aglomerações, por exemplo.

c) a questão dos profissionais de saúde: dilema que se intensifica pela particularidade da situação dos profissionais que tiveram que enfrentar seus maiores medos em prol do atendimento à população, colocando em risco suas vidas e de seus familiares em nome de um “bem maior”.

d) o auxílio emergencial: aborda-se, neste quesito, as burocracias enfrentadas e a crença de possíveis fraudes em prol de atender aos cidadãos que tiveram prejuízos socioeconômicos e ficaram impossibilitados de sustentar a si mesmos e às suas famílias.

e) suspensão das aulas e atividades presenciais: este dilema parte do pressuposto do direito constitucional à educação e as discrepâncias entre público e privado evidenciados durante a pandemia, sendo necessário pensar modelos que não prejudicasse ainda mais os estudantes dependentes do ensino público.

f) liberação de presidiários: talvez um dos dilemas mais complexos, em virtude da necessidade de proteção à vida e, ao mesmo tempo, garantir que o presidiário solto não reincida em crimes, prejudicando a população livre.

Em um contexto geral, o aporte trazido por Santos (2020) enriqueceu a discussão sobre as medidas adotadas durante a pandemia de COVID-19, apresentando um enfoque do ponto de vista ético que complementou todas as discussões anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia do novo coronavírus indubitavelmente impactou todo o globo, sendo que a Organização Mundial da Saúde (OMS) e os líderes mundiais adentraram numa busca frenética pela melhor resposta para os efeitos nocivos deste vírus nos aspectos sociais, econômicos e, principalmente, na sobrevivência humana. Cada nação enfrentou suas dificuldades de forma diversa, influenciados por uma série de fatores como o viés político de suas lideranças, a estrutura da rede de saúde e a situação econômica local.

No Brasil, esta crise humanitária colocou em destaque uma grande parcela da população que é vulnerável socioeconomicamente, mas não faz parte de qualquer programa social. Esta parcela supostamente estaria em um patamar acima da linha da pobreza, por não atender aos requisitos para inscrição no CadÚnico ou no Bolsa Família. Estes cidadãos, “invisíveis” às políticas públicas brasileiras, viram-se obrigados a permanecer em suas habitações, em nome da saúde pública, e sem possibilidade de buscar sua fonte de renda, seja na informalidade ou no microempreendedorismo.

O Auxílio Emergencial surgiu como um alento para estes invisíveis, na forma de uma renda básica para subsistência durante a fase aguda da pandemia. O processo político e legal para esta concessão se fez por ampla discussão dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que ao longo do tempo foram aperfeiçoando este mecanismo para atender toda a população em vulnerabilidade. Contudo, percalços foram identificados, como as dificuldades no cadastro, a demora para a efetivação do pagamento e as costumeiras fraudes que ocorrem no país.

Como o próprio nome sugere, o Auxílio Emergencial é de curta duração e há previsão de ser abandonado tão logo a vacinação avance e a pandemia esteja controlada. A questão que fica é o que farão as autoridades públicas no

pós-pandemia em relação a estes cidadãos que deixaram de ser “invisíveis”, e que atualmente estão devidamente identificados e cadastrados. Essa população vulnerável não pode aguardar uma próxima catástrofe para ser agraciada pelas políticas públicas brasileiras.

O período compreendido entre janeiro de 2020 e setembro de 2021 e a busca por artigos publicados em periódicos com *peer review* são as limitações desta pesquisa, sendo que materiais inacabados ou sem revisão podem vir a enriquecer o debate sobre os invisíveis. A recomendação para pesquisas futuras é o acompanhamento do tema e a realização de estudos de caso, focando regionalismos e situações discrepantes.

REFERÊNCIAS

ALPINO, Tais de Moura Ariza; SANTOS, Cláudia Roberta Bocca; BARROS, Denise Cavalcante De; FREITAS, Carlos Machado De. COVID-19 e (in) segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, [S. l.], v. 36, p. e00161320, 2020.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 54, n. 4, p. 1052–1063, 2020. ISSN: 1982-3134. DOI: 10.1590/0034-761220200267. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000401052&tlng=pt. Acesso em: 09/10/2021.

CAVALCANTE, Almira Almeida. Proteção social e pandemia da COVID-19: o lugar da transferência de renda. **Temporalis**, [S. l.], v. 21, n. 41, p. 205–218, 2021. ISSN: 2238-1856. Acesso em: 12/10/2021.

DUTRA, Cristiane Feldmann; BASTOS, Michelli Linhares; CARDOSO, Leandro José. A COVID-19 e a desigualdade social: as medidas econômicas nos países do Mercosul. **Relações Internacionais do Mundo Atual**, [S. l.], v. 3, n. 28, p. 224–246, 2020. ISSN: 2316-2880. DOI: 10.21902/Revrima.v3i28.4660. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/4660>.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da Informação**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 57–73, 2019. ISSN: 2358-7806. DOI: 10.21728/logeion.2019v6n1.p57-73. Disponível em: <http://revista.ibict.br/fiinf/article/view/4835>.

GARCIA, Maria Lúcia T. et al. The COVID-19 pandemic, emergency aid and social work in Brazil. **Qualitative Social Work**, [S. l.], v. 20, n. 1–2, p. 356–365, 2021. ISSN: 1473-3250. DOI: 10.1177/1473325020981753. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1473325020981753>.

GREER, Scott L.; JARMAN, Holly; FALKENBACH, Michelle; MASSARD DA FONSECA, Elize; RAJ, Minakshi; KING, Elizabeth J. Social policy as an integral component of pandemic response: Learning from COVID-19 in Brazil, Germany, India and the United States. **Global Public Health**, [S. l.], v. 16, n. 8–9, p. 1209–1222, 2021. ISSN: 1744-1692. DOI: 10.1080/17441692.2021.1916831. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17441692.2021.1916831>. Acesso em: 09/10/2021.

KHODR, Omar Barroso; COSTA, Rômulo Aires Mendes. Medidas de desenvolvimento econômico diante da crise do coronavírus. **Boletim Economia Empírica**, [S. l.], v. 1, n. 4, 2020. ISSN: 2675-3391.

LANDA, Marina dos Santos; PEREIRA, Elenize Trindade; SANTOS, Ana Carolina Vaz dos. Medidas de proteção social e o novo coronavírus: uma análise crítica e social da implementação do auxílio emergencial no Brasil. **Revista de Ciências Humanas e Sociais**, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 108–129, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unipampa.edu.br/index.php/Missoes/article/view/103429>. Acesso em 10/10/2021

LOPES, Dilnaira de Oliveira; PROCÓPIO, Jackeline Gouveia; COSTA, Mariane da Silva; RIBEIRO, Michel Carvalho. O Auxílio Emergencial como mitigação aos impactos econômicos provocados pelo COVID-19: Um Estudo de Caso em um município da Amazônia Paraense. **Brazilian Journal of Business**, [S. l.], v. 3, n. 3, p. 2459–2473, 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJB/article/view/34123>. Acesso em: 12/10/2021.

MARQUES, Rosa Maria; BERWIG, Solange; DEPIERI, Marcelo; GUEDES LEITE, Marcel. Sustentação do emprego e renda na crise econômica da Covid-19 em países da América Latina. **Argumentum**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 308–332, 2020. ISSN: 2176-9575. DOI: 10.47456/argumentum.v12i3.32453. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/32453>.

PIRES, Luiza Nassif; CARVALHO, Laura Barbosa de; RAWET, Eduardo Lederman. Multi-dimensional inequality and COVID-19 in Brazil. **Investigación Económica**, [S. l.], v. 80, n. 315, p. 33, 2020. ISSN: 0185-1667. DOI: 10.22201/fe.01851667p.2021.315.77390. Disponível em: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rie/article/view/77390>.

PEREIRA, Mara Dantas; PEREIRA, Míria Dantas; AMORIM, Lauana Pereira de; SANTOS, Gleice Kelly Nascimento; BEZERRA, Claudia Mara de Oliveira. O isolamento social em tempos de COVID-19 e seu paradoxo com os grupos em vulnerabilidade social. **Cadernos de graduação - ciências humanas e sociais (UNIT)**, [S. l.], v. 6, n. ii, p. 239–250, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Claudio_Dias_Junior/publication/342850903_Medindo_o_apoio_e_o_comportamento_no_isolamento_social_em_tempos_de_COVID-19_no_Brasil/links/5f08b6f445851550509a7a41/Medindo-o-apoio-e-o-comportamento-no-isolamento-social-em-.

RIBEIRO-SILVA, Rita de Cássia; PEREIRA, Marcos; CAMPELLO, Tereza; ARAGÃO, Érica; GUIMARÃES, Jane Mary de Medeiros; FERREIRA, Andréa J. F.; BARRETO, Maurício Lima; SANTOS, Sandra Maria Chaves Dos. Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S. l.], v. 25, p. 3421–3430, 2020. ISSN: 1413-8123.

SANTOS, Laís Silveira. Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. **Revista de Administração Pública**, [S. l.], v. 54, n. 4, p. 909–922, 2020. ISSN: 1982-3134. DOI: 10.1590/0034-761220200219. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000400909&tlng=pt.

SANTOS, Paulo Junio Trindade dos; MARCO, Cristhian Magnus de; MÖLLER, Gabriela Samrsla. Impactos da pandemia no direito à moradia e propostas para a proteção desse direito em tempos de crise: da urgência de se repensar a moradia para além de um objeto de consumo. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 775–819, 2021. ISSN: 2317-7721.

SILVA, Catia Antonia da; SILVA SAMPAIO Karla da; BUCH, Carolina Lourival; EUZÊBIO, Rodrigo Correa; PINTO, Pedro Benício Almeida. Política pública da previdência social e trabalhadores da pesca artesanal: dilemas estruturais em contextos conjunturais do covid-19. **Revista Tamoios**, [S. l.], v. 16, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/50764>. Acesso em: 11/10/2021.

SILVA, Juliana Vitoria Vieira Mattiello; DURIGON, Almir Rodrigues; SANTOS, Rubens dos; SILVA ORTIZ, Aldo César da; COSTA, Enézio Mariano da; RIBEIRO, Tatiana Rosa Carvalho. Auxílio emergencial em tempos de pandemia: uma estratégia além da vida. **Revista ELO–Diálogos em Extensão**, [S. l.], v. 10, 2021. ISSN: 2317-5451.

SOUZA, Cristiane Natalício de. Assistência social em tempos da COVID-19. **Oikos: Família e Sociedade em Debate**, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 127–147, 2021. DOI: 10.31423/oikos.v32i1.11418.

TAMANINI, Maria Helena Lourenço; ZORZETO, Giovanna Mayer; NEVES, Aline Regina das. A pandemia do coronavírus e os grupos vulneráveis: uma análise quanto à eficácia dos atos do governo brasileiro. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, [S. l.], v. 24, n. 49, p. 112, 2020. Disponível em: <http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/463>. Acesso em: 10/10/2021.

TORRES, Liliana Vanessa Pininga; LIMA, Jose Rodolfo Tenorio; BREDÁ, Roselene de Lima. Pandemia e desigualdade social. **P2P E INOVAÇÃO**, [S. l.], v. 7, p. 161–183, 2020. ISSN: 2358-7814. DOI: 10.21721/p2p.2020v7n1.p161-183. Disponível em: <http://revista.ibict.br/p2p/article/view/5430>.

VARGAS, Luiz Alberto de; OLIVEIRA, Walter Oliveira. A emergente discussão de uma renda básica universal no Brasil em tempos de pandemia. **Princípios**, [S. l.], v. 1, n. 160, p. 136–152, 2020. ISSN: 14157888. DOI: 10.4322/principios.2675-6609.2020.160.006.

WEBSTER, Jane; WATSON, Richard T. Analyzing the past to prepare for future: Writing a literature review. **MIS Quarterly**, [S. l.], v. 26, n. 2, p. 2005–2008, 2002. Disponível em: <http://www.springerlink.com/index/R777101802276537.pdf>.