



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
PARA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Jéssica Araújo da Silva

O PANORAMA HISTÓRICO-JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO
NORDESTE BRASILEIRO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES ÓRFÃOS DA
COVID-19

Brasília
2025

JÉSSICA ARAÚJO DA SILVA

O PANORAMA HISTÓRICO-JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO NORDESTE
BRASILEIRO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES ÓRFÃOS DA COVID-19

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas para Infância e Juventude da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas para Infância e Juventude, vinculado ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinar - CEAM da Universidade de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Judith Zuquim

BRASÍLIA
2025

O PANORAMA HISTÓRICO-JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO NORDESTE
BRASILEIRO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES ÓRFÃOS DA COVID-19

JÉSSICA ARAÚJO DA SILVA

Dissertação defendida e aprovada em 29 de agosto de 2025

BANCA EXAMINADORA

Orientadora/Presidente
Dra. Judith Zuquim

Examinadora (externo)
Dra. Fabiana Vicente de Moraes

Examinadora (interna)
Dra. Urânia Flores da Cruz Freitas

Examinador suplente (interno)
Dra. Natália de Souza Duarte

Brasília
2025

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado forças para continuar na jornada quando muitas vezes pensei que não iria conseguir.

À minha família, que embarcou comigo nessa etapa, dando-me o apoio necessário para seguir avante e enfrentar os desafios.

Aos meninos e às meninas deste país que sofrem até hoje com as violações dos seus direitos pela orfandade da covid-19 e são invisibilizados nas políticas públicas.

Ao Núcleo de Estudos Aplicados Direito, Infância e Justiça – NUDIJUS, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, local de apoio, troca de saberes, colaboração e parcerias na temática da infância e juventude.

Aos membros do Coletivo Artigo 227, pelas partilhas e oportunidade de atuar nas políticas públicas de crianças e adolescentes, em especial às amigas Vanessa Santiago e Isabel Sousa.

Ao Movimento de Articulação em Apoio à Orfandade de Crianças e Adolescentes pela covid-19 (AOCA), que oportunizou a troca de materiais, promoveu espaço de diálogo e de partilhas na defesa dos direitos de crianças e adolescentes órfãos da covid-19.

A Renan Souza, Vanessa Santiago e Lamartine Barros, que colaboraram com as primeiras escritas nessa temática.

Aos meus colegas da turma II do Mestrado de Políticas Públicas para Infância e Juventude da UnB, pelo acolhimento em Brasília e pela parceria durante o curso.

A Hilan, Ana Cristina e Viviane, que me acolheram em suas casas em Brasília.

À minha orientadora, Judith Zuquim, que pacientemente contribuiu com suas reflexões e esteve comigo até o fim deste processo.

Aos professores Pedro Demo, Urânia Flores, Natália Duarte, Fabiana Moraes e Ângela Pinheiro, pelas contribuições realizadas a partir de suas experiências de vida e acadêmica.

Aos meus queridos e amados amigos Thaila, Deivson, Luisa e Magda, que partilharam comigo os momentos alegres, as aventuras e os desafios durante a caminhada.

À minha amiga Wilka pelo apoio, pelos conselhos e pela motivação durante o processo da escrita desta dissertação.

Às minhas professoras do mestrado, Natália Sousa e Urânia Flores, que me motivaram durante este processo com suas mensagens de ânimo e afeto.

Por fim, a todos que contribuíram nessa jornada, acolhendo-me, incentivando-me, torcendo e orando por mim, pois não se chega a nenhum lugar sozinho.

RESUMO

O cenário atual em que se encontram crianças e adolescentes órfãos da pandemia da covid-19 é desafiador. Diante do panorama brasileiro, especialmente no governo de Jair Bolsonaro, as políticas de proteção integral para esse público se tornaram invisibilizadas, uma vez que não houve diretrizes nacionais ou levantamentos estatísticos do número de órfãos e de políticas de cuidado com eles. Por esse motivo, alguns estados e municípios resolveram se mobilizar para reduzir os impactos ocasionados na vida do público infantojuvenil. Neste período, o Consórcio Nordeste se destacou ao pactuar com seus nove estados a implementação do Programa Nordeste Acolhe, em que cada governador firmou compromisso de formulação e implementação de políticas protetivas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19. No entanto, apesar de algumas leis vigentes e da implementação de programas em alguns estados com o objetivo de garantir a esse grupo direitos fundamentais, pode-se indagar acerca do processo de elaboração das políticas e de seu alinhamento na efetivação dos direitos sociais. Dessa forma, temos neste trabalho o intuito de apresentar o panorama histórico-jurídico em torno das políticas públicas de proteção integral de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 no período de 2020 a 2022. Para isso, foi realizada uma pesquisa exploratória e documental, com ênfase em leis e dados da execução de programas estaduais, somada à literatura que fundamenta a história da orfandade de crianças e adolescentes brasileiras e o contexto da pandemia. Acredita-se que, com as informações apresentadas e a realização desta pesquisa, seja possível demonstrar os principais pontos a serem discutidos acerca das políticas de proteção integral desse grupo no processo de elaboração das leis, execução e efetivação das políticas públicas infanto-juvenis.

Palavras-Chaves: Covid-19. Criança e adolescente. Consórcio Nordeste. Orfandade. Políticas Públicas

ABSTRACT

The current scenario in which children and adolescents orphaned by the covid-19 pandemic find themselves is challenging. Given the Brazilian panorama, especially under Jair Bolsonaro's government, comprehensive protection policies for this population became invisible, since there were no national guidelines or statistical surveys of the number of orphans and care policies for them. For this reason, some states and municipalities decided to mobilize to reduce the impacts on the lives of the public. During this period, the Nordeste Consortium stood out by agreeing with its nine states to implement the Nordeste Acolhe Program, where each governor made a commitment to formulate and implement protective policies for children and adolescents orphaned as a result of covid-19. However, despite some laws in force and the implementation of programs in some states with the aim of guaranteeing this group fundamental rights, one can ask about the process of developing policies and their alignment in the implementation of social rights. Therefore, in this work, we aim to present the historical-legal panorama around public policies for the full protection of orphaned children and adolescents resulting from covid-19 in the period from 2020 to 2022. To this end, an exploratory and documentary research with an emphasis on laws, data from the execution of state programs, combined with literature that supports the history of orphanhood among Brazilian children and young people and the context of the pandemic. Finally, it is believed that with the information presented and the carrying out of this research it is possible to demonstrate the main points to be discussed regarding the integral protection policies of this group in the process of drafting laws, executing and implementing public policies on child and youth care.

Keywords: Covid-19. Children and Adolescents. Northeast Consortium. Orphanhood. Public Policies

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Números e taxas de perda de cuidadores primários ou secundários devido a mortes e excesso de mortalidade associados à covid-19 no período de 1º de março de 2020 a 30 de abril de 2021	40
Tabela 2 - Números estimados de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 no nordeste brasileiro	41

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proporção de indivíduos que declararam que alguém no domicílio deixou de comer porque não havia dinheiro para comprar comida desde o início da pandemia.....	42
Gráfico 2 - Fluxo de Atendimento/acompanhamento- Pernambuco Protege.....	55
Gráfico 3 - Fluxo de continuação de Atendimento/acompanhamento- Pernambuco Protege..	56
Gráfico 4 - Fluxo de Atendimento/acompanhamento- Sergipe Acolhe	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais estudos e pesquisas internacionais sobre crianças e adolescentes órfãos da covid-19 nos anos de 2020 a 2022.....	19
Quadro 2 - Principais estudos e pesquisas nacionais sobre crianças e adolescentes órfãos da covid-19 nos anos de 2020 a 2022.....	21
Quadro 3 - Principais violações durante o Governo do Jair Bolsonaro	38
Quadro 4 - Panorama legislativo da Região Nordeste do Brasil sobre crianças e adolescentes órfãos da covid-19	46
Quadro 5 - Programas/políticas implementadas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até 2022 nos estados do Consórcio Nordeste	50
Quadro 6 - Mapeamento de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até 2022	65
Quadro 7 - Panorama legislativo no nordeste brasileiro acerca das políticas de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até 2022	66
Quadro 8 - Execução do auxílio financeiro das crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até 2022	70

LISTA DE SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMDH	Articulação para o Monitoramento dos Direitos Humanos no Brasil
AOCA	Articulação em Apoio à Orfandade de Crianças e Adolescente pela covid-19
CDH	Conselho de Direitos Humanos
CNA	Cadastro Nacional de Adoção
CNCA	Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONSÓRCIO NORDESTE	Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
COVID-19	Doença por Coronavírus 2019
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
ESPII	Emergência de Importância Internacional
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
NEPSAS	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social
NUCEPEC	Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre Criança no Ceará
NUDIJUS	Núcleo de Estudos Aplicados Direito, Infância e Justiça
ON-RCPN	Operador Nacional do Registro Civil
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PI	Projeto de Indicação
PLO	Projeto de Lei Ordinária
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASC	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
SMDH	Sociedade Maranhense de Direitos Humanos
SNA	Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UF	Unidade da Federação
UNB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 PERCURSO METODOLÓGICO.....	17
1.1 Objetivos	17
1.2 Pesquisando sobre “Políticas públicas para os órfãos da covid-19”	17
1.3 Metodologia e etapas da pesquisa	21
2 A HISTÓRIA DA ORFANDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL.....	25
2.1 O período da colonização e a exploração de crianças e adolescentes praticada pela Coroa Portuguesa	25
2.2 Da filantropia dos “menores abandonados” no império brasileiro à república da “doutrina da situação irregular”	27
2.3 A doutrina da proteção integral e o período pós-constituente.....	29
3 O PANORAMA HISTÓRICO-JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES ÓRFÃOS DA COVID-19	33
3.1 OS PANORAMAS INTERNACIONAL E NACIONAL DO HISTÓRICO DA COVID-19	33
4 CONSÓRCIO NORDESTE E OS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS DURANTE 2020 A 2022 NOS ESTADOS SIGNATÁRIOS.....	44
4.1 As políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19 na Região Nordeste do Brasil	46
4.2 Os programas implementados para crianças e adolescentes órfãos da Covid-19 no nordeste brasileiro	49
4.2.1 Maranhão (Auxílio Cuidar).....	51
4.2.2 Paraíba (Paraíba que Acolhe)	53
4.2.3 Pernambuco (Pernambuco Protege).....	54
4.2.4 Piauí (Programa Nordeste Acolhe - Piauí).....	56
4.2.5 Rio Grande do Norte (RN Acolhe).....	58
4.2.6 Sergipe (CMAIS - Sergipe Acolhe)	60
4.2.7 Ceará (sem programa até 2022; Ceará Acolhe em 2025).....	61
4.2.8 Alagoas (sem programa).....	63
4.2.9 Bahia (sem programa).....	64
5 PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES ÓRFÃOS DA COVID-19 A PARTIR DOS PROGRAMAS DO CONSÓRCIO NORDESTE.....	65
5.1 Mapeamento do número de crianças e adolescentes órfãos da Covid-19 por estado da Região Nordeste.	65
5.2 A efetivação das leis e o compromisso dos agentes públicos do nordeste brasileiro com crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até 2022	66
5.3 O auxílio financeiro para crianças e adolescentes órfãos da Covid-19 no nordeste brasileiro até 2022	68
5.4 Aplicação do princípio da proteção integral nas políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da Covid-19.....	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIAS	80

APÊNDICE A - Linha do tempo dos principais marcos históricos da orfandade de crianças e adolescentes decorrentes da covid-19 no Brasil.....	86
ANEXO A – MODELO DE TERMO DE RESPONSABILIDADE	92
ANEXO B – MODELO DE REQUERIMENTO DO BENEFÍCIO CONTINUADO	
PERNAMBUCO PROTEGE	93

INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 foi uma experiência avassaladora por se constituir um período em que milhares de pessoas do mundo tiveram familiares e amigos mortos. Mães, pais e avós foram levados pela pandemia sem ter a chance de uma despedida. Muitos foram, ainda, os filhos adultos e não adultos que experimentaram viver um luto que não se podia gritar, pois o silêncio, consequência do medo, levou várias pessoas a sofrerem com as perdas e as lembranças de não poder se despedir dos seus entes.

Crianças e adolescentes foram os mais atingidos e invisibilizados pelas políticas públicas, inclusive porque necessitavam de adultos como seus responsáveis legais. Diante desse cenário desafiador, várias foram as inquietações desta pesquisadora cearense, uma militante dos direitos humanos de crianças e adolescentes que há anos vem presenciando na linha de frente os desafios da efetivação das políticas públicas para esse público.

Como advogada, atuando com vítimas de violência, vivenciei os dramas das famílias e o contexto da realidade de vida de cada ser humano que passava por mim. Como pesquisadora, pude perceber os desalinhamentos entre a práxis e o discurso político em um país desigual e racista. E, como professora, vivenciei a esperança de dias melhores por meio da transformação social dos alunos que cruzavam minha trajetória.

Nesse embrulhamento da vida várias foram as pessoas que passaram por mim, dentre elas a professora Ângela Pinheiro, psicóloga, militante e estudiosa da temática “infância e juventude”, a qual, no período crítico da pandemia da covid-19, convidou nosso trio de pesquisadoras do Coletivo Artigo 227 para se fazer presente na corrente da defesa dos direitos de crianças e adolescentes órfãos da covid-19.

Juntamente com Vanessa Santiago e Isabel Sousa, tive a oportunidade de realizar várias ações de divulgação na causa da proteção desse público. Entre alguns convites, surgiu a oportunidade de conhecer um grupo de militantes dos direitos humanos de crianças e adolescentes do Ceará, denominado Articulação em Apoio à Orfandade de Crianças e Adolescentes pela covid-19 (AOCA)¹, liderado pela professora Ângela Pinheiro². O grupo vem

¹Para mais informações sobre a AOCA, acessar o perfil no Instagram em <https://www.instagram.com/aoca.ce/>.

²Professora da UFC. Idealizadora do Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre Criança no Ceará (NUCEPEC) e atual mobilizadora da Articulação em Apoio à Orfandade de Crianças e Adolescentes pela covid-19 (AOCA) no Ceará.

colocando como pauta, desde 2021, os direitos do público ora estudado, sensibilizando universidades, gestores públicos e sociedade sobre a necessidade da formulação de políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19.

Após a provocação da professora Ângela Pinheiro, empreendi levantamento de informações acerca do tema e, juntamente com os estudantes de medicina Lamartine Barros e Renan Ferreira e a advogada Vanessa Santiago, iniciei a escrita de alguns resumos científicos sobre o tema. A partir dessas pesquisas, comecei a escrever e a sistematizar as informações sobre estudos e dados estatísticos sobre o assunto com um olhar voltado para a saúde mental de crianças e adolescentes e a efetivação de seus direitos sociais básicos. No decorrer deste processo, percebi a ausência de legislação nacional sobre as diretrizes para a pauta da orfandade de crianças e adolescentes no contexto da covid-19, bem como a ausência do mapeamento do número de vítimas atingidas e a falta de protocolos ou fluxos detalhados no período mais crítico da pandemia, de 2020 a 2022. Diante desse cenário, uma indagação pairava em meus pensamentos: **as políticas públicas na gestão do governo Bolsonaro garantiram a proteção integral de crianças e adolescentes órfãos da covid-19?**

Em dezembro de 2022, o mestrado de Políticas Públicas para Infância e Juventude da Universidade de Brasília-UnB abriu um edital para seleção e resolvi participar com esse tema da situação da proteção integral no período crítico da pandemia. Após o ingresso no programa do mestrado, tive a oportunidade de realizar alguns encontros com a orientadora e, no decorrer das discussões, chegamos à conclusão de que o objeto da pesquisa deveria ser delimitado e o objetivo geral centralizado no panorama histórico-jurídico acerca das políticas públicas de proteção integral de crianças e adolescentes órfãos da covid-19, no período de 2020 a 2022.

Importante ressaltar que, durante as pesquisas, evidenciou-se que o Consórcio Nordeste foi pioneiro em direcionar os estados da região na elaboração de políticas públicas e, a partir destes questionamentos, buscou-se levantar dados oficiais do governo federal e dos governos estaduais, além de procurar literatura acadêmica acerca do assunto. No entanto, diante da atualidade do tema, foram encontradas algumas dificuldades na localização de informações específicas sobre diretrizes e metodologias de políticas públicas para o grupo pesquisado.

Durante o processo da escrita desta dissertação, ocorreram várias alterações legislativas, mas nosso recorte temporal da pesquisa se manteve nos anos de 2020 a 2022, período marcado pela gestão negacionista adotada pelo governo do país que, entre outras consequências, gerou grande dificuldade de mapeamento e levantamento do número de crianças e adolescentes órfãos da covid-19. Tal fato decorreu do desalinhamento das políticas por ausência de diretrizes

nacionais à época e, também, pela inexistência de uma base de dados unificada que apontasse quem são, onde estão e como estão tais crianças e adolescentes.

Com o início do levantamento de dados para esta pesquisa, localizei várias questões que alguns estudiosos já apontavam, como a unilateralidade ou bilateralidade da orfandade, em que alguns especialistas discutiam qual público de órfãos deveria ser contemplado pelas políticas públicas: o órfão unilateral (quando pai ou mãe é falecido) ou o órfão bilateral (quando pai e mãe são falecidos). Outras discussões tratavam acerca do público a ser contemplado e da conceituação de orfandade em relação a covid-19.

Uma primeira referência destacando esses pontos surgiu em 2021, em um artigo intitulado *Global minimum estimates of children affected by COVID-19-associated orphanhood and deaths of caregivers: a modelling studies*, de Susan Hillis e demais pesquisadores (Hillis et al. 2021), publicado na revista científica *The Lancet*. O estudo apontou o Brasil como o segundo país do mundo com mais mortes devido à pandemia, sendo que, até a data da publicação da referida pesquisa, uma criança se tornava órfã da covid-19 a cada cinco minutos.

Outro trabalho realizado foi o de Aloísio Antônio Gomes de Matos Brasil e demais pesquisadores (De Matos Brasil et al., 2021), que publicaram um artigo científico fundamentando a importância do cuidado de crianças e adolescentes em época de pandemia, visto já terem sido evidenciados em eventos passados os impactos psicossociais, neurocognitivos, socioeconômicos e biomédicos em vista de não existir intervenção efetiva de uma política pública.

Em âmbito nacional, dois documentos robustos foram apresentados com o fito de levantar o número de crianças e adolescentes órfãos da covid-19. O primeiro foi o relatório “Denúncia de Violações dos Direitos à vida e à saúde no contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil”, elaborado pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) e demais instituições brasileiras de direitos humanos, que apontou, com base no estudo internacional publicado na revista *The Lancet*, supracitada, o número de 130 mil crianças e adolescentes em situação de orfandade, se considerada a perda de pais e avós (Sociedade Maranhense de Direitos Humanos et al., 2021).

Já o segundo estudo publicado no país foi elaborado por pesquisadores vinculados à Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ. O trabalho, apresentado por Szwarcwald et al. (2022), aduz que foram utilizadas informações primárias do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) e do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) e realizado o cruzamento dos dados primários com informações da população projetada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2020-2021 por Unidade da Federação (UF). Esse estudo

evidenciou que aproximadamente 41 mil crianças e adolescentes ficaram órfãs devido ao falecimento de suas mães por covid-19 no Brasil, e que a faixa etária mais atingida foram mulheres de 30 a 69 anos, sendo que a população sem escolaridade foi afetada três vezes mais do que a com ensino superior. Conclui-se no artigo que o Brasil tenha perdido o tempo médio de 19 anos de vida útil. Ressalta-se ainda na pesquisa que, nesse período, a taxa de fecundidade foi atingida.

Importa ressaltar que, em matéria veiculada no portal de notícias G1 (2021), foi noticiado que estudiosos australianos do Lowy Institute³ apontaram o Brasil como o país que pior gerenciou a pandemia da covid-19, tendo sido responsável por quase 80% das mortes maternas no mundo, uma vez que gestantes e mulheres em estado de puerpério foram as que mais morreram em comparação aos outros países. O site do Fundo de População das Nações Unidas veiculou que o Brasil registrou um aumento de 94% de mortes maternas durante a pandemia, tendo elevado em 77% as mortes deste público entre 2019 e 2021, conforme informações do Ministério da Saúde e mapeamento do Observatório Obstétrico Brasileiro (UNFPA, 2022).

Apesar desse cenário, percebe-se que não houve o alinhamento de metodologias e diretrizes de políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal acerca da busca ativa de crianças e adolescentes órfãos e de encaminhamentos e acompanhamentos realizados para este público, sendo que até hoje a pesquisa mais estruturada é do Operador Nacional do Registro Civil-ON-RCPN, instituído pela Lei n.º 14.382/2022⁴, e responsável por coordenar e modernizar os serviços de registro civil no Brasil. Em seu último relatório, em novembro de 2024, evidenciou dados estatísticos do cruzamento avançado entre bases de óbitos e nascimentos. De acordo com o relatório publicado na plataforma da ON RCPN⁵, o Brasil registrou, no período de 2021 a 2024, uma média de 43,9 mil órfãos por ano, totalizando aproximadamente 233 mil crianças e adolescentes nessa situação no período analisado.

Durante a construção desta dissertação, ao refletir sobre um diagnóstico da situação de estados que tivessem alguma formulação de política pública, como programas e ações de busca ativa, verificou-se que a Região Nordeste teria sido a primeira do país a legislar sobre o assunto

³ O Lowy Institute é um instituto independente, localizado na Austrália, que conduz pesquisas originais e relevantes relacionadas às questões políticas. Para mais informações, consultar <https://www.lowyinstitute.org>.

⁴ Publicada no *Diário Oficial da União* de 28/06 de 2022, p. 4. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/06/2022&jornal=515&pagina=4&totalArquivos=107>. Acesso em: 30 maio 2024.

⁵ Dados completo do relatório publicado na plataforma da ON RCPN podem ser acessados no Painel de Transparência do Registro Civil (transparencia.registrocivil.org.br).

no período crítico da pandemia, o que contribuiu para que esta pesquisadora escolhesse essa região como objeto de pesquisa. No decorrer das secções seguintes, será apresentado o que foi feito nos estados do nordeste e o panorama histórico-jurídico das políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19.

1 PERCURSO METODOLÓGICO

Esta pesquisa apresenta um estudo documental com abordagem exploratória e método qualitativo. A abordagem exploratória foi realizada a partir de um trabalho amplo sobre orfandade e crianças e adolescentes órfãos da covid-19, sendo analisadas as informações acerca das legislações brasileiras no período de 2020 a 2022, bem como os marcos históricos e políticos que impulsionaram a formulação, as lacunas ou as ausência das leis. Nesse sentido, ao se fazer o levantamento bibliográfico e o levantamento dos dados documentais, constatou-se a necessidade de estudos científicos que contribuíssem para a compreensão da realidade em que se encontram crianças e adolescentes órfãos da covid-19. O resultado das buscas permitiu que fosse realizado um recorte do objeto de pesquisa para os 09 estados do nordeste brasileiro (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) com o fito de analisar suas leis e as políticas implantadas nesse período.

1.1 Objetivos

A partir do estudo realizado, temos como combustível norteador para o percurso metodológico desta pesquisa a elaboração do objetivo geral e dos específicos, a seguir elencados.

- **Objetivo Geral:** Elaborar o panorama histórico-jurídico das políticas públicas de proteção integral de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 no período de 2020 a 2022 no nordeste brasileiro.
- **Objetivos Específicos:** a) realizar uma análise do alinhamento das leis em âmbito estadual da Região Nordeste do Brasil com as diretrizes nacionais norteadoras de políticas públicas de proteção integral; b) identificar como os estados do nordeste brasileiro, em sua formação de Consórcio, trataram a questão acerca de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 no período de 2020 a 2022; c) apresentar a trajetória histórica das leis e, consequentemente, das políticas públicas para a orfandade no Brasil.

1.2 Pesquisando sobre “Políticas públicas para os órfãos da covid-19”

O objeto desta pesquisa tem como principal núcleo os órfãos da covid-19, especialmente o grupo de crianças e adolescentes. O conceito semântico da palavra “orfandade” abarca o indivíduo que se encontra em uma situação de desamparo, sem pai, mãe ou ambos, ou seja, que

tenha perdido um ente querido e protetor (Michaeli, 2021). Esse conceito pode ser estendido em suas significações, uma vez que está relacionado às palavras “família” e “morte”. Somado a isso, temos a orfandade decorrente das pandemias e epidemias, em que os indivíduos, além de carregarem o sofrimento pela perda de seus entes, trazem essa condição como um estigma para o resto de suas vidas, uma vez que são invisibilizados nas políticas públicas e nas percepções da sociedade acerca da situação de orfandade decorrente de alguma doença ou de algum desastre.

Durante o período crítico da pandemia, de 2020 a 2022, documentos legais e eventos evidenciaram a importância de estudos nesta temática. Um dos primeiros documentos foi a Recomendação Conjunta n.º 1, de 16 de abril de 2020⁶, publicada por iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público, do Conselho Nacional de Justiça e dos Ministérios da Cidadania e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. No mesmo mês, em 17 de abril, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, expediu a Carta sobre a Garantia de Atendimento em Programas, Projetos e Serviços a Crianças e Adolescentes em Situação de Violência. Em julho de 2020, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apresentou a Nota Técnica n.º 81 (Camarano, 2020), apontando em seu estudo que em 33,9% de 71,3 milhões de domicílios brasileiros residiam idosos, sendo que em 5,1 milhões destes domicílios havia crianças e adolescentes com menos de 15 anos.

Em 08 de abril de 2021, o Ministro do Supremo Tribunal Federal - STF, Luís Roberto Barroso, determinou ao Senado Federal⁷ que fossem empreendidas as providências necessárias para instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Pandemia. Os trabalhos, porém, só foram concluídos no final daquele mês, tendo como resultado a apresentação de 17 projetos, dentre eles o Projeto de Lei n.º 3.821/2021⁸, que institui pensão especial para crianças e adolescentes órfãos de vítimas da pandemia da covid-19, cuja matéria encontra-se arquivada; e o Projeto de Lei n.º 3.822/2021⁹, que dispõe sobre a inclusão da covid-19 como doença grave que isenta os segurados do Regime Geral de Previdência Social (RPGS) do cumprimento da carência para concessão dos benefícios de Auxílio-Doença e Aposentadoria por Invalidez, cuja matéria encontra-se arquivada.

⁶ Publicada no Diário Oficial da União de 17/04/2020, p. 1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=17/04/2020&totalArquivos=2>. Acesso em: 30 maio 2024.

⁷ Devido o princípio da inércia, o Poder Judiciário necessita ser provocado para poder atuar. Por esse motivo, esse órgão veio agir por meio da decisão liminar do Mandado de Segurança para instauração da CPI.

⁸ Projeto de Lei n.º 3.821/2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150556>. Acesso em: 30 maio 2024.

⁹ Projeto de Lei n.º 3.822/2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/150555>. Acesso em: 30 maio 2024.

Fato também importante foi o trabalho realizado durante o período de pandemia da covid-19 pela Dra. Andréa Santos Sousa, promotora de justiça do município de Campinas-SP, a qual realizou, por meio da Promotoria da Infância e Juventude da cidade, um levantamento para identificação de crianças e adolescentes que perderam pais ou responsáveis para a covid-19. O objetivo da promotora foi acompanhar as políticas públicas adotadas na cidade para atender os órfãos da pandemia mediante um Procedimento Administrativo do Ministério Público, o qual ajudou a impulsionar a política pública no município de Campinas. A partir de então, a promotoria conseguiu encontrar, até o ano de 2021, o quantitativo de 454 crianças e adolescentes, dados estes atualizados mensalmente através dos registros de certidão de óbito enviados pelos cartórios. O trabalho dessa promotoria auxiliou a elaboração da Lei Municipal de Campinas n.º 16.135, de 26 de outubro de 2021¹⁰, que instituiu o auxílio Campinas Protege, de caráter temporário e emergencial, para famílias com crianças e adolescentes que perderam seu responsável legal em razão da covid-19 (ANOREG SP, 2021).

Em julho de 2021, o estudo de Hillis et al. (2021) evidenciou haver 130 mil órfãos no Brasil, sendo os resultados desse estudo utilizados como fundamento para a criação de programas por parte do Nordeste Acolhe (a ser apresentado na sequência), a partir de uma base para as ações que envolvem crianças e adolescentes órfãos da covid-19. A seguir, apresentamos as principais publicações internacionais encontradas no período de 2020 a 2022 (Quadro 1).

Quadro 1 - Principais estudos e pesquisas internacionais sobre crianças e adolescentes órfãos da covid-19 nos anos de 2020 a 2022

INTERNACIONAL			
AUTORES	PESQUISA/PUBLICAÇÕES	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	ANO DA PUBLICAÇÃO
Susan D Hillis; H Juliette T Unwin; Yu Chen; Lucie Cluver; Lorraine Sherr; Philip S Goldman; Oliver Ratmann; Christl A Donnelly; Samir Bhatt; Andrés Villaveces; Alexander Butchart; Gretchen Bachman; Laura Rawlings; Phil Green; Charles A Nelson 3 rd ; Seth Flaxman.	Global minimum estimates of children affected by covid-19 associated orphanhood and deaths of caregivers: a modelling study.	<i>Scientific Journal The Lancet</i> , Inglaterra, v. 398, n. 10298, p. 391-402.	2021

¹⁰ Texto da Lei Municipal de Campinas n.º 16.135/2021 disponível em: https://saude.campinas.sp.gov.br/saude/lista_legislacoes/legis_2021/LM_16135_2021_10_26.pdf. Acesso em: 25 maio 2024.

INTERNACIONAL			
AUTORES	PESQUISA/PUBLICAÇÕES	LOCAL DE PUBLICAÇÃO	ANO DA PUBLICAÇÃO
Aloísio Antônio Gomes de Matos; Kimberly Virginin Cruz Correia da Silva; Jucier Gonçalves Júnior; Ruan Neto Pereira Alves; Nádia Nara Rolim Lima; Monique Leite Sampaio; Cícera Janielly de Matos Cassiano; Modesto Leite Rolim Neto.	Social inequalities and extreme vulnerability of children and adolescents impacted by the covid-19 pandemic.	<i>Scientific Journal The Lancet – Americas</i> , v. 5 n. 100103.	2021
Hut Juliette Unwin; Susan Hillis; Lucie Cluver; Seth Flaxman; Philip S Goldman; Alexander Butchart; Gretchen Bachman; Laura Rawlings; Christl A Donnelly; Oliver Ratmann; Phil Green; Charles A Nelson; Alexandra Blenkinsop; Samir Bhatt; Chris Desmond; Andrés Villaveces; Lorraine Sherr.	Global, regional, and national minimums estimates of children affected by covid-19 associated orphanhood and caregiver death, by age and family circumstance up to October 31, 2021: an updated modeling study.	<i>Lancet Child Adolescent Health</i> , v. 6, p. 249-59.	2022
Célia Landmann Szwarcwald; Cristiano Siqueira Boccolini; Wanessa da Silva de Almeida; Adauto Martins Soares Filho; Deborah Carvalho Malta.	Covid-19 mortality in Brazil, 2020-21: consequences of the pandemic inadequate management.	<i>Journal Archives of Public Health of Group Springer Nature</i> , Alemanha, v. 80, n. 255.	2022

Fonte: Elaboração da pesquisadora, 2025.

No Brasil, foram desenvolvidos nesse período estudos, pesquisas e documentos técnicos. Em especial, temos a Nota Técnica do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Segurança e Assistência Social - NEPSAS, que aponta as principais necessidades das políticas sociais durante a pandemia.

Temos ainda, no cenário nacional, pesquisas publicadas, a exemplo do Relatório *Denúncia de Violações dos Direitos à vida e à saúde no contexto da Pandemia da covid-19*, realizado pela Sociedade Maranhense dos Direitos Humanos (2021), e a publicação *Estado das Artes da Atenção à Orfandade da covid-19 pelo Estado Brasileiro 03/2020 a 03/2022 no Brasil*, elaborado por Sposati e Moraes (2022), que traz considerações pertinentes acerca do assunto ora apresentado.

O Quadro 2, a seguir, contém os nomes das principais publicações nacionais que tratam do tema no período analisado.

Quadro 2 - Principais estudos e pesquisas nacionais sobre crianças e adolescentes órfãos da covid-19 nos anos de 2020 a 2022

NACIONAL			
AUTORES	PESQUISAS/PUBLICAÇÕES	LOCAL	ANO
Aldaíza Sposati; Thiago Agenor Lima Santos; Raquel Cristina Serranoni da Costa; Felipe de Oliveira Gouveia; Fabiana Vicente Moraes; Therese Abdel Messih; Márcia de Barros Lima Santos; Paula Silva Leão.	Nota Técnica do NEPSAS: SUAS e Proteção Social na Pandemia da covid-19	Editora São Carlos: Pedro & João Editores, 131p.	2020
Sociedade Maranhense de Direitos Humanos et al.	Denúncia de Violações dos Direitos à vida e à saúde no contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil	Passo Fundo: Saluz	2021
Aldaíza Sposati; Fabiana Moraes.	Estado das Artes da Atenção à Orfandade da covid-19 pelo Estado Brasileiro 03/2020 a 03/2022	Pesquisa da Coalizão Nacional Orfandade e Direitos	2022
Cleide Lavoratti; Evelin Emanuele Cordeiro	Órfãos da Covid: Mapeamento da situação de Crianças e Adolescentes de Ponta Grossa-PR	Caderno Humanidades em Perspectivas, Curitiba, v. 6, n. 15, p. 52-63, 2022	2022
Laura Marques Lopes.	Pandemia da covid-19, orfandades e políticas públicas no Consórcio Nordeste: uma análise a partir da antropologia.	Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2023. 66 f.	2023

Fonte: Elaboração própria da pesquisadora, 2025.

1.3 Metodologia e etapas da pesquisa

Quanto à metodologia utilizada neste trabalho, temos na análise temática uma ferramenta essencial para dar sentido e significado aos dados apresentados nesta pesquisa. A análise temática consiste, de acordo com Braun e Clarck (2006, p. 11), em

Método essencialista ou realista, que relata experiências, significados e a realidade dos participantes, ou pode ser um método construtivista, que examina as maneiras como eventos, realidades, significados, experiências e assim por diante são feitos de uma série de discursos que operam dentro da sociedade. Também pode ser um método ‘contextualista’, localizado entre os dois pólos do essencialismo e construtivismo.

Esse método divide-se em seis fases: 1) familiarização com os dados, momento em que o pesquisador aprofunda a leitura e apropria-se do conteúdo; 2) geração dos códigos iniciais,

em que começa a codificação dos dados; 3) busca por temas a partir dos agrupamentos e codificações, que gera o processo de divisão temática, podendo ainda ter subtemas, ou o descarte deles; 4) revisão dos temas, em que os dados serão analisados e refinados; 5) definição e refinação dos temas, momento em que surge o mapa temático e a refinação dos dados; 6) produção do relatório que resulta na análise final e na produção do documento (Braun; Clarke, 2006, p. 28).

No que se refere às etapas, a realização deste trabalho se deu por meio de cinco, sendo em cada uma delas desenvolvidas estratégias para delimitar o objeto de estudo e possibilitar uma compreensão sistemática da pesquisa.

Na **primeira etapa**, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre o assunto, definindo-se os objetivos da pesquisa documental, fundamentados inicialmente nas boas práticas em políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19. A partir dessa problematização, realizou-se uma busca de informações acerca do tema no período de abril a dezembro de 2023, sendo um momento de intensas movimentações políticas e legislativas. Com a mudança de gestão do governo federal, a pauta ganhou novo patamar na agenda pública do Estado brasileiro, culminando com várias publicações em sites de jornais e redes sociais sobre a necessidade urgente de implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19.

Desta forma, a pesquisadora iniciou o mapeamento de notícias e informações em sites oficiais, como o do Senado Federal, da Câmara dos Deputados Federal, dos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, bem como realizou leitura de publicações de artigos científicos nos portais acadêmicos Scielo, Capes e Google Acadêmico.

Após as primeiras investigações, concluiu-se que seria necessário um diálogo mais próximo com a Coalizão Nacional pelo Direito à Proteção Integral de Crianças, Adolescentes e Jovens sob orfandade da covid-19, iniciativa criada em 2021 por diversas instituições da sociedade civil, que busca fortalecer as políticas públicas e a proteção social integral de crianças, adolescentes e jovens órfãos da covid-19. O seu objetivo é mobilizar e articular um leque de apoio intersetorial e interdisciplinar para os diversos direitos. O movimento¹¹ vem contribuindo com seminários, webinários, publicações de pesquisas, manifesto, dentre outras ações de incidência política.

¹¹ Para mais informações sobre a Coalizão, consultar a página do Instagram pelo link <https://www.instagram.com/orfandadeedireitos/>.

Um dos primeiros diálogos foi realizado com a Promotora de Justiça da cidade de Campinas, Dra. Andréa Santos Souza, que explicou quais ações foram implementadas em seu município, bem como contribuiu com o repasse de informações acerca de atores, órgãos e ações mobilizados em seus estados e em outros municípios na gestão do governo Bolsonaro. Nesse mesmo período, o Movimento de Articulação pela Orfandade de Crianças e Adolescentes pela covid-19 (AOCA), no Estado do Ceará, realizava várias ações e atividades com o objetivo de fomentar os debates entre pesquisadores, gestores públicos e a Rede de Garantia de Direitos para a visibilização das crianças e adolescentes órfãos da covid-19.

No ano de 2022, pude conhecer de perto o movimento e posteriormente participar de algumas ações que me fizeram aprofundar o conhecimento e refinar o olhar para esta pesquisa. Ao estudar os dados de maneira mais profícua, verificou-se a necessidade de se fazer um recorte no objeto investigado, passando a questionar de que forma o Estado Brasileiro e as Unidades Federativas da Região Nordeste agiram para atender a proteção integral de crianças e adolescentes órfãos da covid-19, colocando as políticas públicas como instrumento de garantia dos direitos sociais. Assim, a partir desse recorte específico e da formação da pesquisadora em Direito, o estudo passou a tratar do panorama histórico-jurídico das políticas públicas de proteção integral de crianças e adolescentes órfãos da covid-19, no período de 2020 a 2022, com recorte para a Região Nordeste brasileira.

Na **segunda etapa**, foi realizada a coleta de dados, executada em dois momentos. O primeiro, no período de abril a dezembro de 2023, em que foram realizadas buscas das informações sobre leis e políticas públicas existentes no Brasil durante o período da covid-19, com o objetivo de mapear as ações do governo federal, incluindo-se as lacunas sobre o quantitativo de crianças e adolescentes órfãos da covid. Constatou-se a ausência de base de dados nacional com nome, local e situação das crianças e adolescentes, uma vez que, entre 2020 a 2022, não houve prioridade na agenda pública do governo federal para esse assunto.

Após a qualificação desta pesquisa em julho de 2024, iniciou-se o segundo momento da coleta de dados, realizado entre agosto e novembro de 2024, com a busca de informações sobre programas, projetos de lei ou leis existentes, além do desenvolvimento de políticas públicas estaduais executadas de 2020 a 2022 no contexto do Consórcio Nordeste. A coleta de dados foi realizada nos sites das principais secretarias estaduais dos nove estados da Região Nordeste do Brasil (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) e nos sites das Assembleias Legislativas para coleta de leis, portarias e demais documentos legais existentes.

Importa ressaltar que, no recorte da pesquisa de 2020 a 2022, a gestão do governo federal à época não sistematizou as informações, o que fez com que muitas publicações científicas surgissem após o período de 2022. Nesse segundo momento da coleta, foram encontrados os documentos oficiais que tratam de ações, projetos, programas ou políticas públicas executadas nos estados do nordeste brasileiro, bem como as legislações em nível federal que normatizam (ou não) as ações desenvolvidas em nível estadual. Algumas leis relativas a programas exigiram buscas mais refinadas, pois alguns portais dos governos estaduais não detalharam as políticas públicas que estavam sendo implementadas, e em outros estados não havia sequer um programa, como será apresentado na sequência deste trabalho. Importa salientar que as buscas foram iniciadas primeiramente com foco nas leis e, depois, nos programas institucionalizados.

Na **terceira etapa** foi realizada a sistematização de dados. Primeiramente foi realizada a sistematização dos documentos das leis estaduais e dos programas implementados na Região Nordeste brasileira que pautaram sobre crianças e adolescentes órfãos da covid-19. Em seguida, foi elaborada a tabulação de dados em uma planilha e, na sequência, a seleção e a categorização das informações por meio do agrupamento dos dados em categorias relevantes para a pesquisa, que serão apresentadas na análise realizada, que mais adiante será exposta.

Na **quarta etapa**, foi realizada a categorização dos dados a partir das suas principais temáticas, quais sejam: tipo de projeto ou lei existente, valor dos auxílios financeiros, origem do recurso financeiro, executante da política, existência de levantamento do número de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 e agentes políticos à frente das políticas públicas no período de 2020 a 2022.

Na **quinta etapa**, foi desenvolvida a análise de dados a partir das informações de cada estado do nordeste brasileiro de acordo com as categorias levantadas durante a pesquisa, tendo-se como recorte a execução da política, com observação dos direitos que foram assegurados a crianças e adolescentes, atentando-se e se foram protegidos integralmente por meio de ações e/ou projetos efetivados. Somados, ainda, com os resultados e discussões da pesquisa acerca das evidências encontradas e da questão debatida sobre a aplicabilidade da doutrina da proteção integral na elaboração e execução das leis e se estas estão alinhadas ao Governo Federal por meio de alguma diretriz ou documento legal.

2 A HISTÓRIA DA ORFANDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL E O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Ao abordar a temática da orfandade de crianças e adolescentes no Brasil, faz-se necessário um olhar histórico para analisar as principais marcas sociais, políticas e econômicas que contribuíram/contribuem para os desafios no período atual.

Primeiramente, ao discutir esse assunto, algumas questões devem ser levantadas e indagadas, tais como a dimensão quantitativa, os tipos de orfandade e a sua relação com as estratégias desenvolvidas pelas políticas públicas para garantir alguma forma de proteção durante o percurso histórico brasileiro. Como podemos perceber, o contexto histórico sobre as políticas públicas acerca da proteção a crianças e adolescentes órfãos no Brasil teve vários períodos e cenários, ora os movimentos da caridade, ora o assistencialismo em forma de acolhimento institucional no modelo de claustro e ora a invisibilidade dos tipos e do número de órfãos (Del Priori, 2023).

Diante deste panorama social e histórico, é preciso fomentar diálogos interdisciplinares para compreender a complexidade das várias modalidades de orfandade e assim gerar subsídios para desenvolver novas formas de se pensar sobre políticas públicas, observando o princípio da proteção integral e o compromisso da sociedade e do Estado em priorizar esse público. Para isso, precisamos refletir sobre a trajetória histórica do olhar sobre a orfandade no Brasil.

2.1 O período da colonização e a exploração de crianças e adolescentes praticada pela Coroa Portuguesa

Do ponto de vista histórico, é preciso refletir sobre o lugar de como crianças e adolescentes são reconhecidos na sociedade considerando a longa construção de sujeitos de direitos em um país desigual e plural marcado por transformações estruturais ao longo do tempo. Cabe perguntar sobre semelhanças ou diferenças, continuidades e permanências históricas em ser criança ou adolescente órfão no passado e nos dias de hoje. O que leva à não visibilização das crianças vulnerabilizadas, das que vivem em instituições acolhedoras e das que se encontram em extrema pobreza? A voz que ecoa nos livros durante esse tempo vem das visões e das experiência dos adultos ou delas? Os livros de História do Brasil fazem jus às violações de direito de crianças e adolescentes na trajetória histórica do país?

Del Priori (2023), em *História das Crianças no Brasil*, aponta que, na epopeia marítima do século XVI ao XVIII, os navios lusitanos embarcavam crianças na condição de grumetes

(aprendiz de marinha), pajens (jovens que prestavam serviços aos nobres), “órfãs do rei”, que vinham para o Brasil para se casarem com os súditos da Coroa Portuguesa e, ainda, passageiros que vinham na companhia de seus pais ou parentes. Os “miúdos”, como eram chamados, eram enviados para alto mar para servir aos nobres, mas muitos morriam durante a exaustiva carga de trabalhos e sofriam violências físicas e sexuais na travessia ao Brasil. O recrutamento dessas crianças como “grumetes” tinha critérios específicos por parte da Coroa Portuguesa, que utilizava da mão de obra infantil para lucrar com a exploração da colônia brasileira. A expectativa de vida era até 14 anos, chegando à metade desse tempo se fosse uma criança de camadas empobrecidas, entre elas órfãos desabrigados e de famílias de “pedintes”. Além destes, havia as crianças judias que eram raptadas, retiradas à força e jogadas nas embarcações à revelia de seus pais.

No que se refere aos “pajens”, estes possuíam um trabalho menos árduo, no entanto, eram enviados pelos pais para serem oficiais da marinha. O recrutamento de crianças ocorria entre as famílias portuguesas pobres e algumas famílias protegidas pela nobreza. Já as “órfãs do rei” eram meninas pobres e órfãs de pai, de até no máximo 16 anos, retiradas a força para embarcarem nas navegações, além de outras meninas oriundas dos orfanatos que eram virgens e prometidas para homens de destaque e que vinham acompanhadas muitas vezes por alguém da igreja para protegê-las durante a travessia. Por fim, havia as crianças embarcadas como passageiras que, durante a viagem, morriam devido às doenças ou ficavam órfãs diante das mortes dos seus pais e perigo em alto mar (Del Priori, 2023).

Ao observarmos o período das grandes navegações, durante os séculos XVI e XVIII, crianças europeias oriundas de Portugal foram vítimas do processo de colonização. Outro grupo de crianças que sofreu violações pela Coroa Portuguesa foram os negros. Ramos (2015) descreve que os filhos dos negros escravizados sofriam com violências físicas e sexuais, sendo forçados a trabalhar. Muitos morreram nas viagens marítimas ou ficaram órfãos devido à exaustão que seus pais enfrentavam. Houve, ainda, o processo de catequização dos povos indígenas pelas missões jesuítas, em que os padres utilizavam a estratégia de treinar os órfãos que estavam em abrigos para doutrinar as pessoas “gentias”, expressão utilizada pelos católicos para aquelas pessoas que não professavam a mesma religião. Um dos meios utilizados para assegurar os órfãos neste processo de evangelização foi fundar colégios nos locais de catequização dos povos colonizados pela Coroa Portuguesa, sendo as despesas financiadas por meio das doações das esmolas do rei e da sociedade local.

Segundo Rizzini e Rizzini (2004), a Igreja Católica instalou, em várias cidades brasileiras, através de instituições, o modelo de claustro e vida religiosa para meninos e meninas

órfãos. Del Priori (2023) aponta que o período colonial contribuiu bastante com equipamentos ou institutos, que permanecem até os dias de hoje, em nome da proteção aos infantes, em parceria com a igreja católica, mas que, em contrapartida, houve a exploração da mão de obra de crianças e adolescentes órfãos como moedas de troca e de interesses financeiros da Coroa Portuguesa.

2.2 Da filantropia dos “menores abandonados” no império brasileiro à república da “doutrina da situação irregular”

O período imperial se inicia com a independência do Brasil de Portugal em 1822 até a Proclamação da República em 1889. Nesse período, o país foi comandado pelo imperador Pedro I, por regentes (pessoas escolhidas para governar enquanto Pedro II era menor de idade) e, por último, pelo próprio Pedro II. Durante essa fase, teve início a preocupação com os “menores abandonados”, seja pela situação de orfandade, maus tratos ou negligência. A princípio, a sociedade brasileira à época se incomodava com o aumento do número de crianças nas ruas, que eram abandonadas ou órfãs, o que preparou o surgimento de visões eugenistas e de higienização que se fortaleceram nos períodos seguintes. Outros, por religiosidade, preocupavam-se com a alma do “menor desamparado”, fortalecendo os movimentos de caridade e filantropia (Rizzini; Rizzini, 2004).

No Reinado de Pedro II foi editado o Ato Adicional de 1834 (Lei n.º 16, de 12/08/1834), que incumbia às províncias brasileiras a criação de escolas e institutos para a instrução primária e profissional de crianças e adolescentes de classes populares. Desta forma, as Casas de Educandos Artífices, as Companhias de Aprendizes Marinheiros, as Escolas e Companhias de Aprendizes dos Arsenais de Guerra recebiam meninos órfãos e abandonados recolhidos nas ruas pelas polícias das capitais brasileiras, enquanto as meninas órfãs ficavam nos recolhimentos femininos administrados pela Igreja Católica (Rizzini; Rizzini, 2004).

Já o período da república brasileira engloba uma fase na história da criança e do adolescente bastante significativa, tanto positivamente, se podemos falar assim, como negativamente. Positivamente porque foi um momento de grandes eventos que contribuíram na construção de legislações e na aplicação de leis, mesmo de forma reflexiva. E negativamente porque evidencia as grandes desigualdades sociais e o racismo estrutural que prevalece até os dias de hoje. Ressalta-se, ainda, que esse foi um período em que ocorreram várias pandemias e epidemias no decorrer da história mundial e nacional, as quais vieram impactar o país e, consequentemente, a vida de crianças e adolescentes brasileiros de diferentes formas. O período

também é marcado pela instalação das escolas públicas primárias e internatos para formação profissional de meninos pobres e abandonados.

Com o novo regime de governo e a abolição da escravatura inicia-se um momento migratório para os centros urbanos, contribuindo para o surgimento de periferias empobrecidas. A maioria de crianças e adolescentes nessas famílias vivia em situação precarizada. É nesse contexto que são formuladas as políticas públicas para os “menores”, surgindo as “casas de correção” e a sanção do Decreto n.º 17.943-A, de 12 de outubro de 1927 (Código de Menores Mello Mattos), que consolidou as leis de assistência e proteção (Rizzini; Rizzini, 2004).

Importante ressaltar que o Código de Menores Mello Mattos¹², em seu art. 17, trouxe a obrigatoriedade do registro civil para a regularização da situação de crianças em abrigos e orfanatos, uma maneira de combater o abandono por meio da “roda dos expostos”, um compartimento giratório em que as mães colocavam seus filhos, entregando-os às instituições de caridade sem se identificar.

Na data de 10 de outubro de 1979, foi instituída a Lei n.º 6.697¹³, conhecida como Código de Menores de 1979, que trouxe o conceito da “doutrina da situação irregular”. O Estado passou a identificar crianças e adolescentes em situação irregular, principalmente, os abandonados, pobres ou que cometiam atos infracionais. Esse documento legal estigmatizava esse grupo e não diferenciava a situação de menores vítimas de abandono ou maus-tratos da situação de menores infratores. Crianças e adolescentes achados na rua ou que cometiam ato infracional recebiam tratamento severo, não importando o fato cometido, mas a condição em “situação de risco” (Saraiva, 2021).

A partir dos anos de 1980, a história de crianças e adolescentes em situação de orfandade começa percorrer outro rumo com base na mudança no sistema jurídico pela inclusão do art. 227 da CF/1988 (Brasil, 1988) e, logo depois, em 1990, pela elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Brasil, 1990), contribuindo com um sistema de defesa do público infantojuvenil, cujos integrantes passam a ser considerados como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, com prioridade absoluta e protegidos integralmente.

No que se refere às questões de orfandade por epidemias, temos no período da República Velha (1889-1930) vários registros históricos de saúde pública tanto de resistência da população quanto de omissão governamental no tocante à questão de cuidados sanitários. A pesquisadora

¹² Código de Menores Mello Mattos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm. Acesso em: 28 maio 2024.

¹³ Código de Menores de 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 28 maio 2024.

Adriana da Costa Goulart (Goulart, 2005) apontou que a pandemia da gripe espanhola e a Revolta da Vacina levou milhares de brasileiros a recusarem as vacinas por acreditarem que o governo queria matá-las, tendo como resultado aproximadamente trinta e cinco mil brasileiros mortos e uma crise sanitária e política.

Exemplo mais recente ocorreu em 1981, com o aparecimento do vírus da Imunodeficiência Humana-HIV, o qual apresentou uma elevada taxa de letalidade, uma vez que atingia o sistema imunológico e o seu contágio se alastrava rapidamente devido ao desconhecimento da forma de transmissão. Como resultado, no ano de 2001 se contabilizou cerca de 127.000 órfãos gerados por tal doença no mundo, de acordo com a pesquisa da UNAIDS - Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids. (França-Junior; Doring; Stella, 2006).

Nos casos de orfandade por pais portadores de HIV, em 1989¹⁴ a sociedade civil e os profissionais da saúde se mobilizaram na defesa dos direitos sociais deste público, surgindo, com apoio do Ministério da Saúde, a Declaração dos Direitos Fundamentais da Pessoa Portadora do Vírus da AIDS, que garantiu direitos sociais de crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente do vírus do HIV.

2.3 A doutrina da proteção integral e o período pós-constituente

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 227, que a proteção integral é um direito de crianças e adolescentes, sem exceção, devendo o Estado garantir a regulamentação, a fiscalização e o controle das políticas públicas que os protejam integralmente, em conjunto com a família e a sociedade:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988, art. 227).

A doutrina da proteção integral foi fundamentada na Constituição Federal de 1988, bem como substanciada nos artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90). Tal doutrina decorre de documentos e tratados internacionais utilizados como base na garantia dos

¹⁴Para saber mais sobre os direitos das pessoas portadoras do vírus HIV, acesse <https://antigo.aids.gov.br/pt-br/publico-geral/direitos-das-pvha>.

direitos fundamentais de crianças e adolescentes, conforme prevê a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). A essa documentação somam-se a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança de 1924 (ONU, 2024), a Declaração sobre os Direitos da Criança adotada em 1959 (ONU, 1959) e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989).

A Convenção foi um dos três marcos legais que serviu como modelo para a criação do ECA e do Artigo 227 da Constituição Federal de 1988, os quais foram elaborados com o objetivo de promover os direitos humanos de forma geral para esse público, passando a ser denominada posteriormente pela ONU de “Doutrina das Nações Unidas de Proteção Integral da Infância”. Nesse sentido, Karyna Sposato elencou seis aspectos principais da alta complexidade desta doutrina no ordenamento jurídico brasileiro:

- a) Reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos;
- b) Institucionalização da participação comunitária por intermédio dos Conselhos de Direitos, com participação paritária e deliberativa para traçar as diretrizes das políticas de atenção direta à infância e juventude;
- c) Hierarquização da função judicial, com a transferência de competência aos Conselhos Tutelares para agir diante da ameaça ou violação de direitos da criança no âmbito municipal;
- d) Municipalização da política de atendimento;
- e) Eliminação de internações não vinculadas ao cometimento – devidamente comprovado – de delitos ou contravenções;
- f) Incorporação explícita de princípios constitucionais em casos de infração penal, prevendo-se a presença obrigatória de advogado e função do Ministério Público como de controle e contrapeso (SPOSATO, 2006, p. 84).

A Proteção Integral deve ser concebida como a Doutrina Jurídica que sustenta o atual Direito Brasileiro da Criança e do Adolescente. Seu significado está em reconhecer que todos os dispositivos legais e normativos têm por finalidade proteger integralmente as crianças e os adolescentes em suas necessidades específicas decorrentes da idade, de seu desenvolvimento e de circunstâncias materiais. A proteção integral, no entanto, deve se materializar por meio de políticas universais, políticas de proteção ou políticas socioeducativas, conforme a necessidade. Trata-se de um princípio norteador que deve obter implementação concreta na vida das crianças e dos adolescentes sem qualquer distinção (SPOSATO, 2013, p. 52-53).

No ano de 2019, devido ao elevado número de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, criou-se uma plataforma denominada Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento – SNA, por meio da Resolução n.º 289/2019¹⁵ do Conselho Nacional de Justiça –

¹⁵ Resolução n.º 289/2019 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_289_14082019_15082019141539.pdf. Acesso em: 28 maio 2024.

CNJ, a qual juntou o Cadastro Nacional de Adoção – CNA e o Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas – CNCA, ficando a gestão da plataforma gerenciada pelo Comitê de Apoio ao Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, instituído pela Portaria da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP) n.º 10, de 17 de junho de 2021¹⁶. A Resolução n.º 289/2019 do CNJ teve como finalidade consolidar dados fornecidos pelos Tribunais de Justiça referentes ao acolhimento institucional e familiar, à adoção, incluindo as *intuitu personae*, e a outras modalidades de colocação em família substituta, bem como sobre pretendentes nacionais e estrangeiros habilitados à adoção.

Dessa forma, podemos apontar que, por mais que se tenha um Sistema Nacional, este não contempla o real número de órfãos no país, pois é restrito a um público específico, que são os acolhidos institucionalmente, em que a maioria é destituída do poder familiar por questões de maus tratos, negligências ou abandonos, não sabendo-se o número de órfãos nesses estabelecimentos.

As crianças e os adolescentes, quando adentram em instituições de acolhimento, passam a adquirir um número de processo judicial e, até chegar nessa fase, muitos são colocados em famílias extensas, somando-se a isso as subnotificações do real número de órfãos. Assim, até os dias de hoje não há no país um censo em que conste o real quantitativo de crianças e adolescentes em situação de orfandade e seus tipos, bem como uma política que abarque todos os seus direitos de forma integral (CNJ, 2022).

Para uma análise geral da orfandade de crianças e adolescentes no país, é preciso salientar a orfandade por feminicídio, caso em que crianças e adolescentes têm suas mães assassinadas e os pais em privação de liberdade. Neste cenário desafiador, faz-se necessário pensar em políticas públicas não adultocêntricas, mas que levem em consideração o contexto biopsicossocial deste grupo. De acordo com a professora Ângela Pinheiro,

[...] pensar sobre a criança e o adolescente como categorias socialmente concebidas, considerando não apenas as características distintas ditas ‘naturais’, próprias a um período da vida, o que impediria a compreensão dos lugares sociais ocupados pela criança e adolescente. É preciso ultrapassar o critério de idade e examinar a inserção da criança e do adolescente na vida social, nos vários momentos da história brasileira (Pinheiro, 2006, p. 37)

Ao pensar em políticas públicas para crianças e adolescentes, devemos levar em consideração as concepções acima apontadas, em que os contextos social, territorial e histórico

¹⁶ Disponível em: https://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clippinglegislacao/Prt_10_2021_CNJ2.pdf. Acesso em 23 maio 2024.

se situam como fios que se entrelaçam em um processo não linear no percurso de cada indivíduo, devendo-se somar a isso as várias formas de orfandades e infâncias.

É fundamental lembrar, ainda, que os lutos e as perdas na orfandade, no caso específico da covid-19, objeto dessa pesquisa, são cruciais, uma vez que o sofrimento se eleva ou pelo silêncio de não poder extravasar o sentimento da dor e da perda de um ente por um vírus, ou pela falta de atendimento adequado, de políticas públicas focadas, especialmente, para pessoas pobres e que estão em situação de rua.

3 O PANORAMA HISTÓRICO-JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES ÓRFÃOS DA COVID-19

A pandemia da covid-19 foi um evento histórico global que afetou famílias, governos e sociedades em vários países, especialmente os localizados na América Latina. Os primeiros dois anos da pandemia foram bem críticos.

Os governos à época tiveram de lidar com diversas questões, tais como aquisição de vacinas, discursos negacionistas que impediam as intervenções sanitárias, questões legislativas e políticas, além das econômicas. Por esse motivo, o panorama histórico-jurídico se torna essencial para o entendimento de como foram impactadas as políticas públicas nesse momento.

Destaca-se que no Brasil, de acordo com o portal Coronavírus¹⁷, do início da pandemia até a data de 11 de agosto de 2025, o número de casos confirmados era de 39.297.935, com registro de 716.553 mortes. Esses números são resultado das ações do chefe do executivo federal à época, que não tomou decisões conforme as diretrizes da Organização Mundial de Saúde (OMS), uma vez que defendia discursos negacionistas, diminuía a importância do distanciamento social, utilizava-se de falas contra a ciência, dificultava a tomada de algumas decisões ou persistia na ausência de ações que deveriam ser realizadas (Fonseca, 2021).

Diante desse cenário, podemos indagar: como o Brasil e os demais países que sofreram com a pandemia agiram com essas questões? Até que ponto as decisões definidas pelos agentes políticos e jurídicos nesse período influenciaram e impactaram as políticas públicas? As crianças e os adolescentes órfãos da covid-19 foram protegidos ou não por essas políticas?

3.1 OS PANORAMAS INTERNACIONAL E NACIONAL DO HISTÓRICO DA COVID-19

Em 2019, iniciou-se na cidade de Wuhan, na China, o surto do vírus da covid-19, o qual se espalhou pelo mundo inteiro com um número acentuado de casos em várias nações. Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou a epidemia como uma Emergência de Importância Internacional (ESPII).

No Brasil, identifica-se o primeiro caso em 26 de fevereiro de 2020. No entanto, o vírus da covid-19 foi oficializado pela OMS como pandemia apenas em 11 de março de 2020.

¹⁷ Portal Coronavírus Brasil. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 30 maio de 2025.

Nesse período, o governo federal brasileiro, na gestão do presidente Jair Bolsonaro, iniciou o gerenciamento da pandemia da covid-19 com discursos negacionistas, não seguindo as diretrizes da OMS, as quais foram elencadas na Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (Brasil, 2020). O presidente incentivou a população a não respeitar o isolamento social e, depois, a não tomar vacinas, contribuindo na demora das deliberações de decisões e no elevado número de casos confirmados.

No entanto, com o avanço do vírus e a pressão política, Jair Bolsonaro, juntamente com o médico e deputado Luiz Henrique Mandetta, à época Ministro da Saúde, tiveram de iniciar o gerenciamento da pandemia. Na ocasião, foram muitos embates políticos, vindo o ministro a desligar-se do cargo em 16 de abril de 2020. Logo após, o médico Nelson Teich ocupou a função, mas assim como Mandetta, não concordou com a forma que o presidente à época estava conduzindo a situação crítica da pandemia com práticas que contrariavam o cuidado com a população, o que pode ser aprofundado na pesquisa de Fonseca (2021).

Em seguida, o general do exército, e sem formação médica, Eduardo Pazuello, tomou posse do cargo, vindo a ser substituído por Marcelo Queiroga em 3 de março de 2021, permanecendo este até o final do mandato, em 31 de dezembro de 2022. Queiroga, como médico, recebeu muitas críticas da sua gestão por seguir as diretrizes do presidente acerca das questões das vacinas e da condução da administração dos tratamentos da covid-19.

Essa sequência revela a notória deficiência das políticas públicas para o controle da pandemia e a postura dos agentes políticos que, com suas falas contraditórias, contribuíram com narrativas que divergiam das diretrizes para a tomada de decisões mais assertivas no combate da covid-19.

Conforme o exposto, podemos perceber o despreparo do governo federal diante da situação pandêmica, motivo este que, de 2020 a 2022, levou estados e municípios a se mobilizarem a fim de intervir nos efeitos da covid-19 em suas localidades. Como resultado desse despreparo, o Sistema de Justiça, através do Supremo Tribunal Federal - STF, teve de intervir com a obrigatoriedade de observância de normas técnicas e científicas através da doutrina e dos seus julgados para a execução de políticas públicas pelo Poder Executivo.

De acordo com o *Dossiê STF na pandemia da Covid de 2021* (Brasil, 2021), a corte recebeu 7.398 processos marcados com o indicador covid-19; e, no período de 12 março de 2020 a 11 de março de 2021, foram encontrados 23 julgamentos paradigmáticos relacionados à covid-19, conforme apresentado a seguir.

- 1) Competência dos entes federativos para legislar e adotar medidas de enfrentamento à crise sanitária;
- 2) Flexibilização de direitos trabalhistas pela Medida Provisória 927/2020;
- 3) Exigência de autorização da União, ou obediência a determinações de órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas;
- 4) Restrições à garantia constitucional do acesso à informação inseridas pelo art. 6-B da Medida Provisória 928/2020;
- 5) Afastamento da exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, para a criação e expansão de programas destinados ao enfrentamento da pandemia;
- 6) Prazo para filiação partidária durante a pandemia de Covid-19;
- 7) Competência dos entes federativos para requisição administrativa voltada ao confronto da pandemia do coronavírus;
- 8) Constitucionalidade de medidas trabalhistas inseridas pela Medida Provisória 936/2020 para enfrentar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus;
- 9) Compartilhamento de dados dos usuários de serviços telefônicos;
- 10) Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos por atos relacionados à pandemia de Covid-19;
- 11) Tutela do direito à vida e à saúde dos povos indígenas tendo em vista a pandemia de Covid-19;
- 12) Vacinação compulsória;
- 13) Direito de passagem em vias públicas, em faixas de domínio e em outros bens públicos de uso comum do povo, como meio para garantir a inclusão digital;
- 14) Redução da letalidade policial;
- 15) Funcionamento parlamentar durante a pandemia de Covid-19 (processo legislativo e sistema de deliberação remota);
- 16) Competência dos entes federativos descentralizados para adotar medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios;
- 17) Extensão a todos os entes federativos da previsão constante no art. 3º da EC 106/2020, que possibilita a flexibilização de limitações legais relacionadas à expansão de ações governamentais de enfrentamento à calamidade e suas consequências sociais e econômicas que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa;
- 18) Requisição administrativa de ventiladores pulmonares e insumos para vacinas;
- 19) Incompetência dos estados para legislar sobre desconto em mensalidades da rede privada de ensino;
- 20) Divulgação de informações epidemiológicas sobre a evolução da pandemia;
- 21) Uso de máscaras em locais fechados;
- 22) Plano Nacional de Combate aos efeitos da pandemia em comunidades quilombolas;
- 23) Plano Nacional de Imunização contra a Covid-19 (Brasil, 2021)

Com o avanço da pandemia e a necessidade de agir rapidamente para reduzir o número de vítimas, governadores e prefeitos ingressaram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI para poder legislar com base em políticas que eram da esfera da União.

Diante das violações perpetradas pelo governo federal, criou-se o conceito de “jurisprudência da crise”, assim definido pelo jurista Luiz Fernando de França Romão:

Por jurisprudência da crise entende-se aquela firmada pelo STF durante a pandemia do novo Coronavírus, abarcando uma amplitude de temas, desde competência e responsabilidade constitucional de Estados e Municípios para execução de medidas sanitárias, epidemiológicas e administrativas até medidas trabalhistas, passando, inclusive, por questões de responsabilidade fiscal e adequação/compensação orçamentária dos entes federados, de calendário eleitoral ao compartilhamento de dados para produção de estatística oficial, alcançando, ainda, decisões sobre responsabilização de agentes públicos, proteção de minorias indígenas e regulação de registros de vacinas em caráter emergencial, bem como obrigatoriedade de exigibilidade da vacinação (Romão, 2022).

Podemos perceber que, mesmo com a vigência da Lei n.º 13.979/2020, conhecida como “lei da quarentena”, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, muitos municípios e estados tiveram dificuldades para efetivar políticas públicas nesse período.

O excerto supracitado aponta as limitações dos poderes executivos municipais e estaduais acerca do funcionamento das atividades essenciais, as quais seriam reguladas concorrentemente pelos entes federativos por meio de normas complementares, aduzindo sobre as questões do isolamento, da quarentena, da vacinação, dos tratamentos médicos específicos e das realizações de atividades compulsórias, desenvolvendo ações governamentais nas áreas sanitária, fiscal, federativa e política vividas no Brasil a partir da crise da pandemia.

No entanto, devido à má gestão do presidente Jair Bolsonaro diante da crise sanitária, o STF teve de intervir por meio de provocação de ações ingressadas junto ao Poder Judiciário na garantia das políticas públicas em todo o período crítico da pandemia da covid-19, tendo como resultado a lei da quarentena, a qual foi elaborada em menos de uma semana e com tramitação de dois dias nas duas casas do Congresso Nacional, com ações coordenadas pelo poder legislativo, trazendo a responsabilidade desses atores na condução das políticas (Ventura, 2021).

Os anos de 2020 a 2022 foram marcados pela realização de vários *lockdowns* e medidas protetivas, com o uso de máscaras e higienização da população. Nesse período, foram evidenciados também os entraves políticos acerca das tomadas de decisões, em que muitos brasileiros dividiram opiniões sobre as medidas realizadas pelos governos federal, estaduais e municipais, bem como acerca das medicações administradas à época e das intervenções das políticas públicas de cada ente federativo (Fonseca, 2021).

Em outubro de 2021, a sociedade civil, através de pesquisadores e instituições de defesa dos direitos humanos, coordenada pela Articulação para o Monitoramento dos Direitos Humanos no Brasil (AMDH), iniciativa composta por várias organizações com o objetivo de monitorar e denunciar violações de direitos humanos no país, juntaram-se para denunciar o

Estado brasileiro acerca dos descumprimentos das regras no combate à pandemia e seus impactos secundários para as vítimas da covid-19.

A denúncia pública foi realizada como resultado desta inquietação, que culminou na produção do Relatório de Denúncia de Violações dos Direitos à vida e à saúde no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil (Sociedade Maranhense de Direitos Humanos et al., 2021).

O Relatório evidencia as gravidades cometidas durante esse período por parte do governo federal, elencando os requerimentos necessários para os cuidados devidos no combate à covid-19 e seus efeitos.

Na área da infância e da juventude, o relatório traz não apenas os impactos ocasionados neste público em seus direitos básicos, como saúde, segurança alimentar, direitos humanos, mas também a necessidade de um olhar para os órfãos da covid-19, tendo como fundamento o já citado estudo de Hillis et. al (2021).

Ainda de acordo com o Relatório, a denúncia seria apresentada aos principais órgãos de defesa dos Direitos Humanos, como a seguir exposto.

O documento será apresentado em seu todo, ou em partes específicas, aos organismos do Sistema Global e do Sistema Regional de Direitos Humanos. Assim, junto ao Sistema das Nações Unidas é apresentado ao Conselho de Direitos Humanos (CDH), ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH), para diversos Comitês de Tratados, particularmente ao Comitê de Direitos Humanos (CCPR) e ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), além de procedimentos especiais, a várias relatorias de direitos humanos. Junto ao Sistema Regional, será apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/OEA) como proposta de seguimento do Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2021) publicado em março de 2021. Para cada um destes espaços haverá uma solicitação específica considerando a natureza e as atribuições de cada um deles. Uma versão preliminar do documento também foi entregue à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia do Senado Federal. Este documento final também será entregue aos órgãos públicos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público Federal para subsidiar iniciativas da competência de cada um deles (Sociedade Maranhense de Direitos Humanos et al., 2021).

O documento supracitado traz as principais violações no período da pandemia, abordando um compilado de situações e apontando as problemáticas enfrentadas pelas vítimas da pandemia a partir da gestão do governo federal.

Seguem-se elencadas, no Quadro 3, as principais violações na garantia dos direitos da população brasileira apontadas pelo Relatório.

Quadro 3 - Principais violações durante o Governo do Jair Bolsonaro

OBRIGAÇÃO	SITUAÇÃO
a) Garantir o direito de acesso a certos bens e serviços de saúde sobre uma base não discriminatória, em especial no que diz respeito aos grupos discriminados e/ou marginalizados.	VIOLADO
b) Garantir o direito de acesso a uma alimentação essencial mínima que seja nutritiva, adequada, segura e garantir que ninguém passe fome.	VIOLADO
c) Assegurar acesso à habilitação e condições sanitárias básicas, assim como ao fornecimento adequado de água limpa potável.	VIOLADO
d) Fornecer medicamentos essenciais segundo as definições periódicas que figuram no programa de Ação de Medicamentos Essenciais da OMS.	VIOLADO
e) Distribuição equitativa de todas as instalações, bens e serviços de saúde.	VIOLADO
f) Adotar e aplicar, com base em evidências epidemiológicas, estratégia de um plano de ação nacional de saúde pública para fazer frente às preocupações em matéria de saúde de toda a população. A estratégia e o plano de ação devem ser elaborados e periodicamente revisados, com base em um processo participativo e transparente.	VIOLADO
g) Zelar pela atenção à saúde reprodutiva, materna (pré-natal e pós-natal) infantil.	VIOLADO
h) Proporcionar vacinação contra as principais doenças infecciosas detectadas pela comunidade.	VIOLADO
i) Adotar medidas para prevenir, tratar e combater as doenças epidêmicas e endêmicas.	VIOLADO
j) Difundir a educação e proporcionar acesso à informação relacionada aos principais problemas de saúde na comunidade, inclusive sobre métodos para prevenir e combater doenças.	VIOLADO
k) Proporcionar capacitação adequada de pessoal do setor saúde, inclusive a educação em matéria de saúde e direitos humanos.	VIOLADO

Fonte: Relatório e Denúncia de Violações dos Direitos à vida e à saúde no contexto da covid-19 no Brasil (Sociedade Maranhense de Direitos Humanos et al., 2021).

A partir do Quadro 03, podemos perceber a necessidade de uma abordagem interdisciplinar para enfrentar desafios na garantia dos direitos sociais, tendo em nosso país um acentuado agravamento no acesso aos direitos sociais básicos pela omissão de um governo negacionista e violador durante a pandemia.

Não obstante, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, define que a proteção integral é um direito de crianças e adolescentes, sem exceção, devendo o Estado garantir a

regulamentação, a fiscalização e o controle de políticas públicas que os protejam integralmente em conjunto com a família e a sociedade. O princípio da proteção integral perpassa todos os direitos elencados no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8069/90), sendo este essencial na efetivação de políticas públicas.

Em seu estudo, Hillis e demais pesquisadores, preocupados com as sequelas secundárias advindas da pandemia, apresentaram as estimativas mínimas globais de crianças e adolescentes afetados pela morte de seus cuidadores, tornando-se órfãos da covid-19 (Hillis et al. 2021).

O recorte do estudo englobou o período de 1 de março de 2020 a 30 de abril de 2021, tendo como *locus* 21 países, escolhidos por somarem a taxa de aproximadamente 77% das mortes registradas por covid-19 no mundo.

Os resultados apontaram que mais de 1,5 milhão de crianças e adolescentes (com idade até 18 anos) destes países haviam perdido pai, mãe, ambos ou ainda algum avô ou avó responsável diretamente por sua criação, desde março de 2020, ou seja, uma criança perdeu seu responsável legal direto a cada dois adultos mortos pela pandemia.

As evidências foram encontradas a partir das informações da mortalidade e da fertilidade e das taxas de mortes vinculadas à covid-19 em relação aos cuidadores primários e secundários. O estudo mostra, ainda, que a região mais afetada foram as Américas, com registro do maior percentual de mortes de cuidadores, com taxa 2,4 vezes maior do que todas as outras regiões pesquisadas.

Em relação ao Brasil, a cada mil crianças e adolescentes 2,4 ficaram órfãos, o que fez o país ocupar o terceiro lugar entre aqueles analisados com mais órfãos da covid-19, perdendo apenas para a Índia e para o México, conforme se verificam pelos números expostos na Tabela 1, apresentada na sequência.

Tabela 1 - Números e taxas de perda de cuidadores primários ou secundários devido a mortes e excesso de mortalidade associados à covid-19 no período de 1º de março de 2020 a 30 de abril de 2021

Orfandade*			Perda de cuidadores primários		Perda de cuidadores secundários (Outros avós ou parentes coresidentes)			Perda de cuidadores primários ou secundários	
Núm.	Taxa por 1000 crianças		Núm.	Taxa por 1000 crianças	Número de perda de uma cuidadora	Número de perda de um cuidador	Número com perda de dois cuidadores	Núm.	Taxa por 1000 crianças
EUROPA									
Inglaterra e País de Gales	8.495	0-6	8.886	0-6	442	1.118	4	10.450	0-8
França	4.064	0-3	4.371	0-3	204	965	2	5.542	0-4
Alemanha†	1.590	0-1	1.832	0-1	279	681	2	2.794	0-2
Itália	3.201	0-3	3.568	0-4	629	1.580	5	5.782	0-6
Polónia†	3.159	0-5	4.097	0-6	1.720	2.786	14	8.617	1-3
Rússia	22.293	0-8	29.724	1-0	12.352	14.338	100	56.514	2-0
Espanha	2.309	0-3	2.669	0-3	1.181	2.119	10	5.979	0-7
AMÉRICAS									
Argentina†	13.003	1-0	14.117	1-1	1.898	3.474	15	19.504	1-5
Brasil	113.150	2-1	130.363	2-4	22.639	36.714	183	189.899	3-5
Colômbia	29.851	2-0	33.293	2-3	5.919	10.824	47	50.083	3-4
México	131.325	3-3	141.132	3-5	23.544	38.682	191	203.549	5-1
Peru	92.702	9-6	98.975	10-2	11.670	25.831	96	136.572	14-1
EUA	104.884	1-4	113.708	1-5	877.034.74	14.143	71	136.692	1-8
ÁFRICA									
Quênia†	4.312	0-2	4.500	0-2	60	309	0	4.869	0,2
Maláui†	2.233	0-2	2.367	0-2	30	135	0	2.532	0-3
Nigéria†	3.853	0-0	3.947	0-0	108	431	1	4.487	0-0
África do Sul	82.422	4-4	94.625	5-1	12.773	11.748	96	119.242	6-4
Zimbábue†	2.667	0-4	2.798	0-4	55	134	0	2.987	0-5
SUDESTE DA ÁSIA									
Índia†	116.263	0-3	119.170	0-3	26.291	41.298	213	186.972	0-5
MEDITERRÂNEO ORIENTAL									
Irã	40.426	1-7	40.996	1-7	3.320	9.836	28	54.180	2-3
PACÍFICO OCIDENTAL									
Filipinas†	6.502	0-2	7.227	0-2	192	1.873	10	10.402	0-3
Total de 21 países incluídos	788.704	..	862.365	..	135.176	219.019	1.088	1.217.648	..
Total global estimado (95% CrI)	1.042.000 (806.000-1.083.000)	..	1.134.000 (884.000 - 118.500)	1.562.000 (1.299.000 - 1.683.000)	..

Os dados são o número total de crianças ou taxa por 1000 crianças menores de 18 anos.

CrI=Intervalo de credibilidade

*Perder a mãe, o pai ou ambos

†Perder um ou ambos os pais ou perder um ou ambos os avós de gerações anteriores

‡Todas as estimativas para estes países baseiam-se nas mortes por Covid-19, devido à indisponibilidade de dados sobre o excesso de mortes, ou no caso da Polônia, ao fato de as mortes por Covid-19 serem superiores às mortes em excesso.

§Os Intervalos de Credibilidade de 95% proporcionam incerteza em torno da nossa estimativa mínima, em vez de tentar levar em conta as fontes de erro.

Fonte: *Global minimum estimates of children affected by covid-19-associated orphanhood and deaths of caregivers: a modelling study* (Hillis, 2021, p.396).

Alguns documentos mundiais foram fundamentados a partir dos dados desse estudo publicado na Revista *The Lancet*. No Brasil, entretanto, muitas omissões foram evidenciadas, mesmo diante dos alarmantes números apontados pelos pesquisadores. O portal SANARMED

(2020) traz a publicação da linha do tempo das principais ações realizadas pelo Governo Federal à época, demonstrando os fatores predominantes que impactaram a política pública neste período.

Em agosto de 2021, a Região Nordeste do Brasil, por meio do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste, uniu os governadores dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe para assinatura da Resolução n.º 3, de 19 de julho de 2021, a qual institui o Programa Nordeste Acolhe, determinando que os estados signatários deveriam “promover ações de proteção social às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade em decorrência da covid-19, no campo da política pública de assistência social integrada” (PIAUI, 2021). O documento tem como fundamento o já referido estudo da Revista *Lancet* (Hillis, 2021) e apresenta como estimativa 26.541 crianças e adolescentes órfãos da covid-19 nessa região. O portal Consórcio Nordeste veiculou as informações e a tabela com os números estimados de crianças e adolescentes beneficiários das políticas públicas para cada Estado:

Tabela 2 - Números estimados de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 no nordeste brasileiro

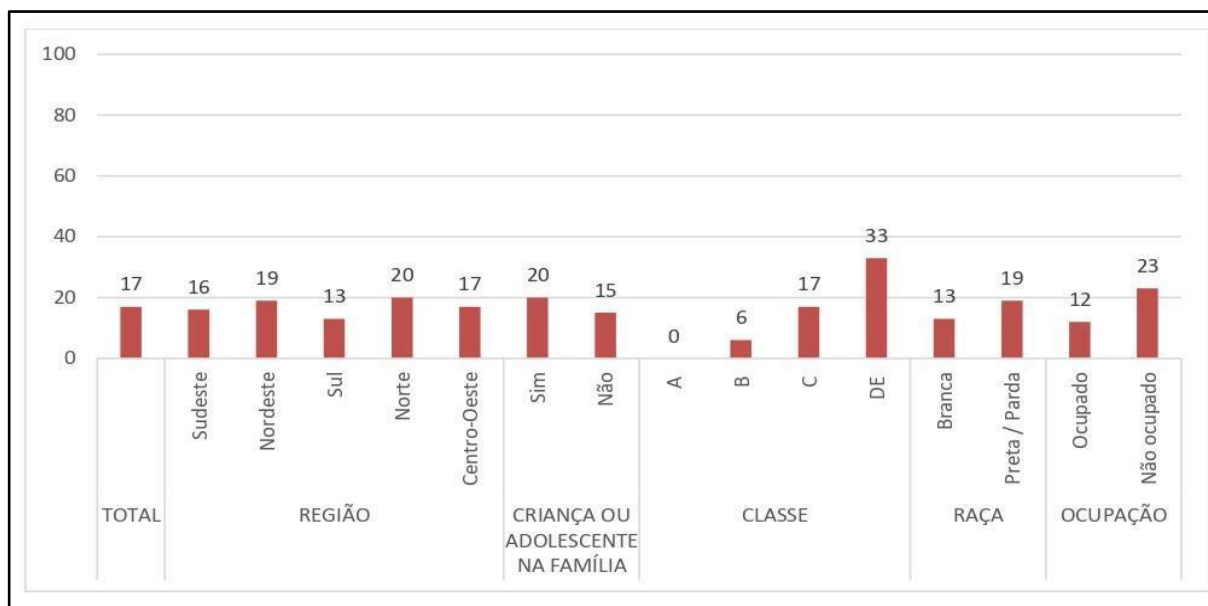
ESTADOS	ÓRFÃOS COVID-19
AL	1.347
BA	6.033
CE	5.610
MA	2.269
PB	2.142
PE	4.411
PI	1.633
RN	1.681
SE	1.415

Fonte: Câmara Temática de Assistência Social do Consórcio Nordeste com base em Hillis, 2021.

Amplificando a necessidade de intervenções urgentes, o estudo realizado pelo Unicef (2021) no mesmo ano demonstrou que a insegurança alimentar era um grave problema para as camadas mais vulneráveis da população do Brasil durante a pandemia, sendo que 17%, ou mais, da população residia em domicílios em que alguém fora privado do seu direito à alimentação. As áreas mais afetadas com o impacto da pandemia no que se refere à segurança alimentar foram a Região Nordeste e a Região Norte, onde pessoas pretas ou pardas, residindo com

crianças e adolescentes e não possuindo ocupação, foram as mais atingidas. Seguem-se, no Gráfico 1, os dados do Relatório do Unicec (2021).

Gráfico 1 - Proporção de indivíduos que declararam que alguém no domicílio deixou de comer porque não havia dinheiro para comprar comida desde o início da pandemia



Fonte: Impactos primários e secundários da covid-29 em crianças e adolescentes. Relatório de análise 3ª rodada. (Unicef, 2021, p. 26).

Devido ao elevado quantitativo de indivíduos sem condições de acesso ao direito à alimentação adequada no nordeste do Brasil, onde o número de crianças e adolescentes em situação de insegurança alimentar é alto, vindo a necessitar de apoio financeiro por este período tão impactante na vida de muitos brasileiros, o Consórcio Nordeste, por meio do Programa Nordeste Acolhe¹⁸, idealizou como política pública prioritária o benefício de R\$ 500,00 para cada criança e adolescente, cabendo às gestões estaduais encontrá-los, elaborar leis e promover o auxílio.

Em 19 de novembro de 2021, foi publicado na Revista *The Lancet*, outro estudo, intitulado *Social inequalities and extreme vulnerability of children and adolescents impacted by the COVID-19 pandemic*¹⁹, de autoria de Aloísio Antônio Gomes de Matos Brasil e mais seis pesquisadores brasileiros (De Matos Brasil et al. 2021). A pesquisa evidenciou que as o norte e o nordeste do Brasil possuem o maior número de crianças que sofreram os impactos dos

¹⁸ Governadores do Nordeste lançam auxílio de R\$ 500 para órfãos da pandemia. Publicado em 27 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/governadores-do-nordeste-lancam-auxilio-de-r-500-para-orfaos-da-pandemia/>. Acesso em 30 maio. 2024.

¹⁹Em tradução da autora: “Desigualdades sociais e vulnerabilidade extrema de crianças e adolescentes impactados pela pandemia da COVID-19”.

efeitos secundários da covid-19, sendo nessas duas regiões que as crianças mais perderam seus cuidadores. O artigo apontou a necessidade da proteção nas questões biopsicossociais, uma vez que as respostas de saúde pública à pandemia contribuíram para agravar a situação de crianças e adolescentes órfãos de terem acesso ao sistema e a serviços de proteção integral, com intervenções seguras e cuidado adequado.

Estudo também publicado na Revista *The Lancet*, em 24 de fevereiro de 2022, foi o de Susan Hillis, Hut Juliette Unwin, Yu Chen e mais 13 autores, intitulado *Global, regional, and national minimum estimates of children affected by covid-19-associated orphanhood and caregiver death, by age and family circumstance up to Oct 31, 2021*²⁰: *an updated modelling study*, o qual aponta o Brasil como o 6º maior dos 20 países analisados com maior número de pessoas em situação de orfandade. O número de órfãos unilateral ou bilateral foi estimado, de março de 2020 a outubro de 2021, em aproximadamente 170 mil no Brasil e 3,6 milhões no mundo, em 20 meses de pandemia (Hillis et al., 2022).

Diante dos números apresentados e da pactuação de um documento regulamentando nos estados do nordeste brasileiro a elaboração de leis, implantação de projetos, políticas de proteção e promoção dos direitos básicos de crianças e adolescentes órfãos da covid-19, é fundamental ressaltar a importância de pesquisas que avaliem a implementação dessas políticas públicas, apresentando o alinhamento das metodologias, diretrizes e ações por parte dos estados que aderiram ao Programa Nordeste Acolhe. Ressalta-se, ainda, que, na perspectiva da proteção integral, políticas públicas são necessárias não somente na garantia da segurança alimentar, mas também para enfrentamento do impacto sofrido pelo afastamento do convívio escolar, das fragilidades das relações familiares e comunitárias, da dificuldade de se falar do luto, situações que podem vir disfarçadas de automutilação, tentativa de suicídios e outras situações que afetem o estado físico, psíquico e social de crianças e adolescentes.

²⁰ Em tradução da autora: “Estimativas mínimas globais, regionais e nacionais de crianças afetadas pela orfandade associada à covid-19 e morte de cuidadores, por idade e circunstância familiar até 31 de outubro de 2021”.

4 CONSÓRCIO NORDESTE E OS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS DURANTE 2020 A 2022 NOS ESTADOS SIGNATÁRIOS

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) surgiu da união dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, após um evento realizado no dia 14 de março de 2019, na cidade de São Luís, no estado do Maranhão.

No evento, intitulado Fórum dos Governadores do Nordeste, foram debatidos vários pontos acerca do desenvolvimento sustentável da região, um consórcio público com o propósito de promover o desenvolvimento econômico e sustentável de forma integrada. Seu primeiro presidente foi Rui Costa, governador da Bahia à época. O pacto tem como objetivo possibilitar a realização conjunta de compras públicas, implementação integrada de políticas públicas e serviços públicos na temática da educação, segurança pública, saúde e demais políticas sociais e econômicas.

O Consórcio foi criado em 11 de julho de 2019, por meio de estatuto²¹ pactuado pela aprovação de cada estado-membro que compõe sua Assembleia Legislativa. Sua fundamentação jurídica se encontra na Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005²², que o caracteriza como uma associação pública, de natureza autárquica e interfederativa, pessoa jurídica de direito público interno, que integra a Administração Indireta de cada ente da República Federativa do Brasil que o compõe.

Sua formação, conforme o portal Consórcio Nordeste²³, foi idealizada para ser uma ferramenta de gestão a serviço dos interesses comuns dos governos estaduais, bem como um articulador de pactos de políticas públicas que contribuísse na superação de preconceitos e desigualdades e na consolidação de valores de respeito a todas as pessoas e à biodiversidade não somente da Região Nordeste, como do Brasil.

Sua organização administrativa assenta-se em uma estrutura estabelecida da seguinte forma: I) Assembleia Geral; II) Presidência; III) Secretaria Executiva; e IV) Conselho Consultivo. A instância máxima do Consórcio é a Assembleia Geral, órgão colegiado composto

²¹ Estatuto do Consórcio Nordeste. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Estatuto_do_consorcio.pdf. Acesso em: 25 maio 2024.

²² Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União de 07/04/2005, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 25 maio 2024.

²³ Para saber mais sobre o Consórcio Nordeste, acessar o link <https://www.consorcionordeste.gov.br/>.

pelos representantes de todos os entes da Federação Consorciados e chefiada pelo Presidente do Consórcio.

As reuniões da Assembleia Geral são realizadas ordinariamente ao menos 03 (três) vezes por ano, nos meses de março, julho e novembro, e extraordinariamente sempre que convocada. No que se refere à presidência deste órgão, ela é realizada pelos atos do Presidente do Consórcio, que exerce a representação legal da associação pública e possui função não remunerada, possuindo mandato de 01 (um) ano, com início no dia 1º de janeiro e término no dia 31 de dezembro.

A Secretaria Executiva é composta por uma assessoria jurídica, uma Diretoria Administrativo-financeira e 05 (cinco) Subsecretarias de Programas, com organização realizada por meio de Resolução da Assembleia Geral. O Secretário Executivo ocupa emprego público em comissão, provido mediante indicação do Presidente do Consórcio, homologado pela Assembleia Geral, sendo escolhido entre pessoas que satisfaçam os seguintes requisitos: I) inquestionável idoneidade moral e II) formação de nível superior.

O Conselho Consultivo é órgão permanente, de natureza colegiada. A forma e as condições da sua composição são determinadas por resolução da Assembleia Geral. Possui a participação de representantes da sociedade civil, a qual deve contemplar, pelo menos, os seguintes segmentos sociais: I) Movimentos sociais, populares e de moradores; II) Trabalhadores, por suas entidades sindicais; III) Empresários, por suas entidades classistas; IV) Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e V) organizações não governamentais. Os membros do Conselho Consultivo são escolhidos dentre pessoas com notável saber técnico e reputação ilibada, designados para mandatos de 02 (dois) anos em Assembleia Geral especialmente convocada pelo Presidente do Consórcio.

Durante o período da pandemia da covid-19, o Consórcio Nordeste atuou com a realização de compras conjuntas de insumos e equipamentos, tais como: materiais de proteção individual (EPI) e equipamentos de UTI para abertura de novos leitos.

Também contribuiu com a criação do Sistema MONITORA COVID-19 que, por meio de uma plataforma eletrônica, coletava dados sobre os pacientes e otimizava os fluxos de informações entre os serviços de saúde. Somado a isso, foi criado o Painel de Monitoramento do COVID-19, que apresentou dados atualizados sobre a pandemia no nordeste por meio da

coleta de informações do Ministério da Saúde, do *WorldoMeters (Real Time World Statistics)*²⁴ e das Secretarias Estaduais de Saúde.

Importante ressaltar o Comitê Científico foi criado pela Resolução da Assembleia de Governadores n.º 005/2020²⁵, com a finalidade de assessorar os gestores na melhor forma de tomada de decisão para contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública. A equipe do Comitê Científico foi responsável pela expedição de boletins e recomendações durante esse período.

Por fim, temos a criação do Programa Nordeste Acolhe (Piauí, 2021), que, por meio da Câmara Temática da Assistência Social, expressou o compromisso dos governadores da Região Nordeste em ampliar a proteção social, implantando medidas urgentes diante da situação de grave crise social.

4.1 As políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19 na Região Nordeste do Brasil

A Região Nordeste do Brasil foi pioneira ao apresentar formulações legislativas para o público infantojuvenil órfão da covid-19, uma vez que o Consórcio Nordeste legislou acerca do tema por meio da Resolução n.º 3, de 19 de julho de 2021, recomendando aos estados a elaboração de leis e a promoção de políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19 – Programa Nordeste Acolhe (Piauí, 2021). No entanto, mesmo com a existência de documentos legais e a construção e implementação de alguns programas, muitas questões podem ser levantadas acerca da efetivação dos direitos apontados nas políticas.

O Quadro 4, a seguir, apresenta o Panorama Legislativo em nível nacional, regional e estadual, com impacto na Região Nordeste do Brasil e foco no período crítico da pandemia.

Quadro 4 - Panorama legislativo da Região Nordeste do Brasil sobre crianças e adolescentes órfãos da covid-19

NACIONAL	
CONANDA	Resolução CONANDA n.º 256, de 12 de dezembro de 2024. Estabelece normas gerais e parâmetros para a garantia da proteção integral à criança e ao adolescente na condição de orfandade, decorrente da morte de um ou de ambos os pais ou cuidadores primários.

²⁴ *WorldoMeters* é um site que fornece estatísticas em tempo real para diversos assuntos. Ele é operado pela empresa Daxx e durante o período da pandemia da covid-19 hospedou estatísticas sobre o tema. Acesso disponível em: <https://www.worldometers.info/>.

²⁵ Resolução da Assembleia de Governadores n.º 005/2020. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/compras-conjuntas-combate-a-pandemia>. Acesso em: 25 maio 2024.

REGIONAL - NORDESTE	
CONSÓRCIO NORDESTE	Portaria n.º 03/CIDSNE/PRES, de 04 de março de 2021. Institui a Câmara Temática da Assistência Social no Consórcio Nordeste; Resolução n.º 03, de 19 de julho de 2021. Institui o Programa Nordeste Acolhe.
ESTADUAL	
AL	Projeto de indicação 1.177/2021, solicitando o estudo de viabilidade de implementação das medidas especiais de amparo por psicólogos e assistentes sociais do sistema único de saúde (SUS) a crianças e adolescentes órfãos da covid-19 no estado de Alagoas.
BA	Projeto de indicação n.º 254.441/2021 para Criação do Fundo Estadual de Assistência a Crianças e Adolescentes órfãos de pais, mães e/ou responsáveis que tenham falecido em decorrência da covid-19.
CE	Lei Estadual n.º 19.062, de 30 de outubro de 2024. Institui, no âmbito do Poder Executivo, o Programa Ceará Acolhe, reunindo ações destinadas a assegurar proteção social às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade em face da pandemia da Covid-19.
MA	Lei n.º 11.508, de 08 de julho de 2021. Institui o Auxílio Cuidar, destinado a crianças e adolescentes em situação de orfandade bilateral no Estado do Maranhão.
PB	Lei Estadual n.º 12.049, de 14 de setembro de 2021. Institui o Paraíba que Acolhe, voltado para promoção de ações de proteção social, incluindo auxílio financeiro, para crianças e adolescentes órfãos da Covid-19 no âmbito da Política Estadual de Assistência Social, e dá outras providências. Decreto Estadual n.º 41.818, de 04 de novembro de 2021. Regulamenta a Lei n.º 12.049, de 14 de setembro de 2021, que institui o programa Paraíba que Acolhe, voltado para promoção de ações de proteção social, incluindo auxílio financeiro, para crianças e adolescentes órfãos da Covid-19 no âmbito da Política Estadual de Assistência Social, e dá outras providências. Decreto Estadual n.º 43.712 de 22 de maio de 2023. Altera o caput do art. 4º. do Decreto n.º 41.818, de 04 de novembro de 2021, para reajustar o valor do auxílio financeiro do programa Paraíba que Acolhe para R\$ 559,80 (quinhentos e cinquenta e nove reais e oitenta centavos).
PE	Lei Ordinária n.º 18.242, de 04 de julho de 2023. Institui a Política de Proteção às Crianças e aos Adolescentes Órfãos de Vítimas da covid-19 no âmbito do Estado de Pernambuco. Lei n.º 17.415, de 28 de setembro de 2021, destinada às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade total no estado do Pernambuco com a finalidade de conferir melhores condições para o exercício do direito à vida e à saúde e o acesso à alimentação, à educação, ao lazer e aos direitos sociais básicos desses indivíduos. Decreto do Executivo n.º 51.703. Regulamenta a Lei n.º 17.415, de 28 de setembro de 2021, que institui o Benefício Continuado Pernambuco Protege destinado às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade total no estado de Pernambuco.

PI	Lei n.º 7.611 de 22 de outubro de 2021. Cria o Programa Nordeste Acolhe Piauí, programa de proteção social voltado para as crianças e adolescentes em situação de orfandade em face da pandemia da covid-19, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Consórcio Nordeste.
RN	<p>Lei n.º 11.047, de 04 de janeiro de 2022. Institui o Programa Estadual de Proteção às Crianças e aos Adolescentes Órfãos de Vítimas da COVID-19 (RN ACOLHE) e dá outras providências.</p> <p>Decreto n.º 31.508, de 12 de maio de 2022. Regulamenta a Lei Estadual n.º 11.047, de 4 de janeiro de 2022, que instituiu o Programa Estadual de Proteção às Crianças e aos Adolescentes Órfãos de Vítimas da COVID-19 (RN ACOLHE), destinado garantir a proteção social de crianças e adolescentes residentes no estado do Rio Grande do Norte vítimas da COVID-19.</p> <p>Resolução n.º 01, de 23 de maio de 2022, regulamentado pela Secretaria de Estado do Trabalho da Habitação e da Assistência Social – SETHAS. Aprova as orientações técnicas para o atendimento e acompanhamento das crianças e adolescentes órfãos de vítimas da COVID-19 por meio da Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através da execução do Programa RN Acolhe.</p>
SE	Lei Estadual n.º 8.910, de 28 de outubro de 2021. Institui o Programa CMAIS - Sergipe Acolhe de proteção a crianças e adolescentes órfãos de vítimas da COVID-19, no estado de Sergipe, e dá providências correlatas.

Fonte: Elaboração da pesquisadora, 2025.

Conforme as informações constantes no Quadro 4, após a elaboração da portaria do Consórcio Nordeste, em março de 2021, os governos dos estados AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN e SE firmaram compromisso para a criação de auxílios e programas que contribuíssem com a garantia de direitos de crianças e adolescentes órfãos da covid-19. Cada estado deveria promover suas leis e, a partir das viabilidades existentes, analisar valores financeiros e demais detalhes que permitissem a formulação e implementação das políticas públicas.

O estado do Maranhão, por meio da Lei n.º 11.508, de 08 de julho de 2021, foi o primeiro a implantar o auxílio financeiro para crianças e adolescentes órfãos da covid-19, denominado Auxílio Cuidar (Maranhão, 2021). Em 04 de agosto de 2021, foi sancionado o Decreto Regulamentar n.º 36.911, instituindo esse auxílio (Maranhão, 2021). Ainda nesse mesmo ano, os estados de Alagoas e Bahia elaboraram Projetos de Indicação, os quais, até os dias de hoje, encontram-se em fase de tramitação.

O estado do Piauí, em 22 de outubro de 2021, sancionou a Lei n.º 7.611, que cria o Programa Nordeste Acolhe – Piauí (Piauí, 2021), programa de proteção social voltado para crianças e adolescentes em situação de orfandade em face da pandemia da covid-19. Sergipe instituiu, por sua vez, através da Lei Estadual n.º 8.910, de 28 de outubro de 2021, o Programa CMAIS - Sergipe Acolhe (Sergipe, 2021). Pernambuco, por meio da Lei n.º 17.415, de 28 de

setembro de 2021, instituiu o Pernambuco Protege. A Paraíba, mediante a Lei Estadual n.º 12.049, de 14 de setembro de 2021, instituiu o Paraíba que Acolhe.

No ano de 2022, o Rio Grande do Norte instituiu, por meio da Lei n.º 11.047, de 04 de janeiro de 2022, o RN Acolhe (Rio Grande do Norte, 2022); e, por fim, em 2024, o Ceará instituiu, pela Lei Estadual n.º 19.062, de 30 de outubro de 2024, o Ceará Acolhe (Ceará, 2024), mas até o término desta dissertação sem publicação do decreto.

4.2 Os programas implementados para crianças e adolescentes órfãos da Covid-19 no nordeste brasileiro

Os estados membros do Consórcio Nordeste aprovaram a Resolução n.º 3 em 19 de julho de 2021, uma vez que, após tomarem conhecimento dos resultados da já citada pesquisa de Hillis et al. (2021), decidiram criar o Programa Nordeste Acolhe, voltado à promoção de ações de proteção social a crianças e adolescentes órfãos da covid-19, no campo da assistência social. O documento, em seu art. 3º, definiu a competência dos estados na elaboração de políticas públicas, conforme trecho a seguir exposto.

Art. 3º Compete aos Estados:

- I - **promover ações visando a identificação e a inserção** da criança e do adolescente em situação de orfandade nos serviços e benefícios socioassistenciais;
- II - **instituir auxílio financeiro continuado** como instrumento de segurança de renda, acolhimento e amparo às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade bilateral e/ou de famílias monoparentais;
- III - **elaborar e aprovar fluxos e protocolos integrados** entre as políticas públicas setoriais, de âmbito estadual e municipal, para garantir proteção integral à criança e ao adolescente, tendo em vista o seu desenvolvimento saudável, com acompanhamento familiar (família substituta) e ou institucional (quando ocorrer acolhimento institucional);
- IV - **pactuar junto à rede de saúde dos municípios fluxos e cronograma de visitas, por meio da Atenção Primária à Saúde - APS**, para acompanhar a vacinação e o desenvolvimento da criança ou adolescente;
- V - **orientar os Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente dos municípios** sobre a necessidade de criação de comissões específicas para realizar o acompanhamento das ações voltadas para este público;
- VI - **orientar os municípios para a realização de busca ativa**, nas áreas mais vulneráveis, de casos de orfandade ocasionados pela pandemia não mapeados pelos sistemas de saúde e/ou de assistência social;
- VII - **criar campanhas de incentivo ao registro de nascimento**, caso não tenha sido feito antes do óbito dos genitores;
- VIII - **fortalecer as ações de adoção e acolhimento** com acompanhamento familiar (família substituta) e ou institucional (quando ocorrer acolhimento institucional) (Piauí, 2021)

Além dessas competências estaduais apresentadas, a Resolução n. 3/2021 também estabeleceu, em seu art. 2º, as diretrizes para efetivação do Programa Nordeste Acolhe na região.

Art. 2º São diretrizes do Programa Nordeste Acolhe:

- I - proteção social continuada da criança e do adolescente em situação de orfandade em decorrência da covid-19;
- II - aprimoramento da capacidade de comunicação e acuidade dos cadastros públicos com vistas ao registro do assento de óbito nos casos em que o(a) falecido(a) deixa filhos(as) menores, evitando-se a não identificação dos sujeitos e a perda de direitos;
- III - articulação e diálogo institucional com os órgãos e entidades que compõe o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Sistema de Garantia de Direitos e os demais órgãos auxiliares, para fins de identificação e inserção da criança e do adolescente em situação de orfandade nos serviços e benefícios socioassistenciais;
- IV - redução dos impactos do trauma da morte e dos demais efeitos sociais e econômicos decorrentes, mediante a inclusão da criança e do adolescente em situação de orfandade, de forma prioritária, na rede de proteção social das diversas políticas públicas;
- V - atuação multidisciplinar e intersetorial, mediante articulação das ações governamentais voltadas à proteção da criança e do adolescente, sobretudo, às de saúde, educação e trabalho;
- VI - desburocratização das ações com vistas à ampliação e facilitação do acesso das crianças e dos adolescentes em situação de orfandade à política de assistência social;
- VII - atuação articulada com vistas à garantia de desenvolvimento saudável, com acompanhamento familiar (família substituta) e ou institucional (quando ocorrer acolhimento institucional) (Piauí, 2021).

Com as diretrizes e as competências estabelecidas pelo Consórcio Nordeste, os estados iniciaram suas ações em busca da implementação das políticas públicas. No entanto, até dezembro de 2022 (recorte temporal desta pesquisa e período crítico da pandemia), seis dos nove estados (MA, PB, PE, PI, RN e SE) conseguiram implantar programas a partir das diretrizes estabelecidas na referida Resolução ou em Decretos. Os estados de AL, BA e CE não conseguiram efetivar nenhum programa até 2022. O Quadro 5, a seguir, mostra os programas implementados nos estados e respectivas datas, em ordem cronológica de criação.

Quadro 5 - Programas/políticas implementadas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até 2022 nos estados do Consórcio Nordeste

DATA	PROGRAMAS / POLÍTICAS IMPLEMENTADAS	ESTADOS
08/07/2021	Auxílio Cuidar	MA
14/09/2021	Paraíba que Acolhe	PB
28/09/2021	Benefício Continuado Pernambuco Protege	PE
22/10/2021	Nordeste Acolhe Piauí	PI
28/10/2021	CMAIS - Sergipe Acolhe	SE
04/01/2022	RN Acolhe	RN
06/03/2025	Ceará Acolhe*	CE
---	Não Possui	AL
---	Não Possui	BA

* O estado do Ceará, até 2022, não implantou o programa, vindo a regulamentar somente em 2025 o Decreto do Ceará Acolhe e, até o fechamento desta publicação, não efetivou o Programa.

Fonte: Elaboração própria da pesquisadora, 2025.

Com o levantamento realizado nesta pesquisa, foi possível localizar materiais sobre leis, decretos e/ou resoluções que iniciaram os programas listados no Quadro 5, incentivados pelo Consórcio Nordeste. No próximo tópico, apresentamos um resumo da situação de cada estado referente à efetivação das diretrizes firmadas na Resolução n. 3 do Consórcio Nordeste.

4.2.1 Maranhão (Auxílio Cuidar)

Em **10 de maio de 2021**, foi emitido o Provimento n.º 22²⁶, expedido pela Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão, que regulamenta os procedimentos para a elaboração de atestados de óbito em que falecidos deixam filhos, além de determinar a obrigatoriedade da comunicação dos casos aos órgãos de assistência social.

Em **08 de julho de 2021**, foi sancionada a Lei n.º 11.508, instituindo o Auxílio Cuidar, destinado a crianças e adolescentes em situação de orfandade bilateral no estado do Maranhão em face da pandemia da covid-19 (Maranhão, 2021). O valor do auxílio financeiro foi estabelecido em R\$500,00 (quinhentos reais), a ser pago mensalmente, até o alcance da maioridade civil, com o objetivo de amparar crianças e adolescentes em situação de orfandade completa. Sua finalidade é contribuir para a garantia do direito à vida e à saúde, bem do acesso à alimentação, à educação e ao lazer, sendo o valor corrigido anualmente.

Os beneficiários do Auxílio Cuidar são crianças e adolescentes com domicílio fixado no território maranhense, há pelo menos um ano antes da orfandade completa, e cuja família possuísse renda não superior a três salários mínimos, podendo ser ampliada sua concessão para crianças e adolescentes sob cuidado de família substituta ou para aquelas em acolhimento institucional, desde que satisfaçam, em todo caso, as condições exigidas pelo art. 1º, parágrafo único, da Lei n.º 11.508 - Lei do Auxílio Cuidar. Não terão direito a esse auxílio crianças e adolescentes que figurarem como beneficiários de pensão por morte, em regime previdenciário que assegure valor integral em relação aos rendimentos do segurado. Quanto à gestão do auxílio, esta vem sendo realizada por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social - SEDES, a quem cabe a edição dos atos normativos necessários para cumprimento do disposto na Lei.

²⁶ Provimento n.º 22, de 10 de maio de 2021. Disponível em: <https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/provimentos/anexo-3915393-onlinehtml-10-05-2021-19-42-55.pdf>. Acesso em: 26 maio 2024.

Em **04 de agosto de 2021**, foi sancionado o Decreto Regulamentador n.º 36.911, que aponta as diretrizes, a seguir elencadas, para os procedimentos institucionais relativos à concessão do Auxílio Cuidar:

- I - Identificação, pelos municípios, dos casos de orfandade bilateral;
- II - Formalização de Termo de Compromisso entre as Secretarias Municipais de Assistência Social, ou órgão congênere, e a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social - SEDES, para fins de cumprimento dos fluxos de encaminhamento dos casos de orfandade identificados, em consonância com os critérios estabelecidos na Lei n.º 11.508, de 08 de julho de 2021, e neste Decreto.
- III - Os termos de Compromissos, fluxos de encaminhamentos e protocolos de responsabilidades entre os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, deverão ser elaborados sob a coordenação da SEDES;
- IV - As crianças/adolescentes órfãos, bem como as famílias que as assumirem, na forma estabelecida no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) deverão ser acompanhadas prioritariamente pelas políticas públicas setoriais de assistência social, saúde, educação e trabalho, com vistas à proteção social pública necessária que os casos requeiram;
- V- Para a execução das ações previstas no inciso IV, os órgãos estaduais e municipais definirão, em conjunto, quais ações serão realizadas por cada ente político, de modo a garantir que não haja sobreposição de atuação;
- VI - Os Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescentes, enquanto instâncias de controle social em âmbito estadual e municipal, devem acompanhar as ações voltadas para o respectivo público (Maranhão, 2021)

Em **22 de novembro de 2022**, foi realizada uma audiência pública promovida pela 1ª Promotoria de Justiça da Infância e Juventude de São Luís. Em discussão, as propostas de políticas públicas de amparo a crianças e adolescentes órfãos em decorrência da Covid-19. Na ocasião, a coordenadora do Programa Nordeste Acolhe, Rosângela Sousa, fez uma apresentação sobre o trabalho desenvolvido pelo Consórcio Nordeste e informou que, até aquela presente data, o Maranhão não havia concedido o benefício. Logo após, o secretário adjunto de Assistência Social do Estado do Maranhão, Luís Borralho, falou sobre o Auxílio Cuidar, instituído pela lei n.º 11.508/2021, e informou que um dos pontos presentes na lei é a questão da orfandade bilateral, entrave encontrado também em outros estados. Comunicou, ainda, que em agosto de 2022 foi criada uma comissão para analisar, acompanhar e fiscalizar a execução do Auxílio Cuidar, a qual está estudando alterações na norma, podendo inserir os órfãos de feminicídio entre os que têm direito ao Auxílio (MPMA, 2022)²⁷

²⁷ Para saber mais sobre a audiência pública, acessar: <https://www.mpma.mp.br/sao-luis-audiencia-publica-debate-situacao-de-orfaos-da-covid/>.

4.2.2 Paraíba (Paraíba que Acolhe)

No estado da Paraíba, foi criada, em **14 de setembro de 2021**, a Lei Estadual n.º 12.049, instituindo o Programa Paraíba que Acolhe, posteriormente regulamentado pelo Decreto Estadual n.º 41.818, no dia **04 de novembro de 2021**. O Programa é coordenado e executado pela Gerência Operacional de Serviços, Programas, Projetos e Benefícios Socioassistenciais, através da Gerência Executiva da Proteção Social Básica da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano.

De acordo com o decreto, a concessão de auxílio financeiro é de R\$500,00 (quinhentos reais) mensais aos (às) filhos (as) que ficaram órfãos (ãs) e que se encontram em situação de orfandade bilateral (morte de ambos os genitores, pelo menos um deles de covid-19) e orfandade monoparental (criança/adolescente cuidados apenas por um dos genitores, que veio a falecer de covid-19). Em ambos os casos, a criança deverá estar sendo cuidada pela família extensa (avós, tias, tios, irmãos mais velhos etc.).

O auxílio financeiro perdurará até o alcance da maioridade civil (18 anos), assegurando o direito à vida, à saúde, à educação, ao lazer e acesso à alimentação. Os (as) beneficiários (as) deverão procurar as Secretarias de Assistência Social dos seus municípios, por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de sua região, em todos os municípios paraibanos, que atuarão como parceiros na execução do Programa, realizando os cadastros e enviando as documentações para avaliação, validação das informações e, consequentemente, inclusão no Programa pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH).

Em **22 de maio de 2023** houve uma alteração no caput do art. 4º do Decreto n.º 41.818/2021 com vistas a reajustar o valor do auxílio financeiro do programa Paraíba que Acolhe para R\$ 534,32 (quinhentos e trinta e quatro reais e trinta e dois centavos).

Em **18 de agosto de 2022**, foi realizada a Chamada n.º 40/2022, do Edital Pró-Humanidades do CNPq, ocasião em que a professora e pesquisadora Flávia Ferreira Pires (UFPB)²⁸, juntamente com o grupo de pesquisadores e pesquisadoras da Universidade Federal da Paraíba, concorreram com o projeto *Paraíba que Acolhe: Uma análise antropológica de uma política pública estadual para órfãos da covid-19*, vindo este a ser contemplado e financiado pelo edital. A pesquisa avalia na prática os impactos do programa de transferência de renda Paraíba que acolhe, criado pelo governo da Paraíba para conceder auxílio financeiro a

²⁸ Para saber mais sobre o projeto *Paraíba que Acolhe: Uma análise antropológica de uma política pública estadual para órfãos da covid-19*, acessar https://www.youtube.com/watch?v=Z_Rqz4yyrg4.

famílias de crianças e adolescentes de baixa renda que perderam pais e mães na pandemia da covid-19, tendo como frutos do projeto várias publicações em eventos científicos.

4.2.3 Pernambuco (Pernambuco Protege)

Em **28 de setembro de 2021**, é criada a Lei Estadual n.º 17.415, destinada a crianças e adolescentes em situação de orfandade total no estado de Pernambuco. A lei tem por finalidade conferir melhores condições para o exercício do direito à vida e à saúde e o acesso à alimentação, à educação, ao lazer e aos direitos sociais básicos desses indivíduos. Para fins desta lei, considera-se orfandade total a condição social em que se encontra a criança ou o adolescente em que ambos os pais, biológicos ou por adoção, conhecidos, vieram a óbito, sendo pelo menos um deles em razão da covid-19.

Em **28 de outubro de 2021**, é sancionado o Decreto n.º 51.703, que regulamenta a Lei nº 17.415/2021 e institui o Benefício Continuado Pernambuco Protege, destinado a crianças e adolescentes em situação de orfandade total no estado de Pernambuco. O art. 7º desse documento legal estipula as normas para a concessão do benefício: o responsável legal da criança ou do adolescente órfãos deve formalizar a solicitação do benefício por meio de requerimento à Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude (através do CRAS/CREAS de seu território), apresentando os seguintes documentos:

- I. Cópia autenticada de certidão de nascimento da criança/adolescente;
- II. Cópia autenticada de certidões de óbito dos pais constantes do registro de nascimento;
- III. Certidão emitida pela instituição que gere o regime de previdência ao qual o falecido era vinculado, que ateste se a pensão por morte devida ao dependente está abrangida ou não pelas regras constantes do art. 3º da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019;
- IV. Comprovantes de renda familiar que demonstrem que os pais recebiam, antes do óbito, renda não superior a 3 (três) salários-mínimos, por meio de quaisquer dos seguintes documentos: extratos bancários, contracheques, declaração anual de isenção de imposto de renda, Número de Inscrição Social - NIS (inscrição no CadÚnico);
- V. Comprovação com identificação de conta bancária específica para recebimento do benefício, em nome da criança/do adolescente;
- VI. Cópia autenticada de termo de guarda expedido por autoridade judiciária, ou outro documento comprobatório de guarda, tutela ou adoção da criança/do adolescente órfãos;
- VII. Cópia autenticada de documentos de identificação do responsável legal (RG, CPF e comprovante de residência);
- VIII. Termo de responsabilidade de comunicação sobre ocorrências relacionadas ao requerimento formulado, conforme modelo constante no anexo I deste Decreto;
- IX. Requerimento de benefício preenchido e assinado por responsável legal da criança/do adolescente, constando considerações técnicas identificação e assinatura de profissional do Sistema Único de Assistência Social - SUAS do município de residência do beneficiário conforme modelo constante no anexo II deste Decreto.

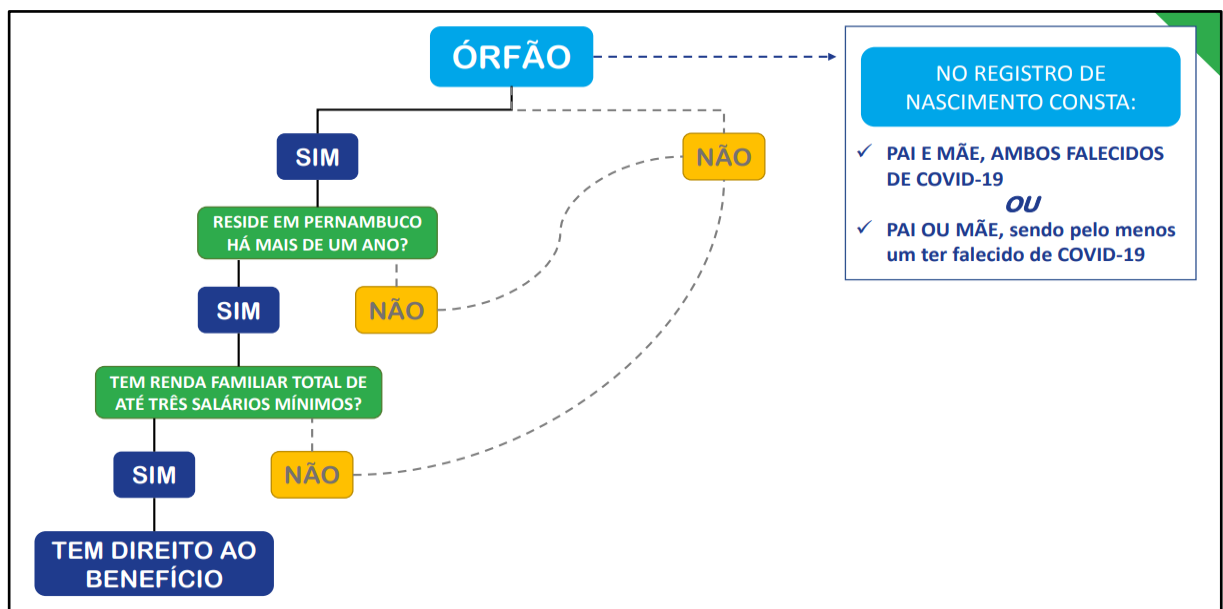
O Modelo de Termo de Responsabilidade e Modelo de Requerimento do Benefício Continuado do Pernambuco Protege constam respectivamente no Anexo A e no Anexo B, ao final desta dissertação.

Na data de **17 de dezembro de 2021**, é criada a Resolução n.º 20 da Comissão Intergestores Bipartite – CIB/PE, que pactua a participação dos municípios e do Distrito Estadual de Fernando de Noronha no processo de solicitação do Benefício Continuado Pernambuco Protege.

Em **17 de março de 2022**, é criada a Resolução n.º 11 da Comissão Intergestores Bipartite – CIB/PE, que pactua e aprova o fluxo de procedimentos no processo de concessão do Benefício Continuado Pernambuco Protege, destinado às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade em consequência da covid-19, a ser desenvolvido pelos municípios de Pernambuco.

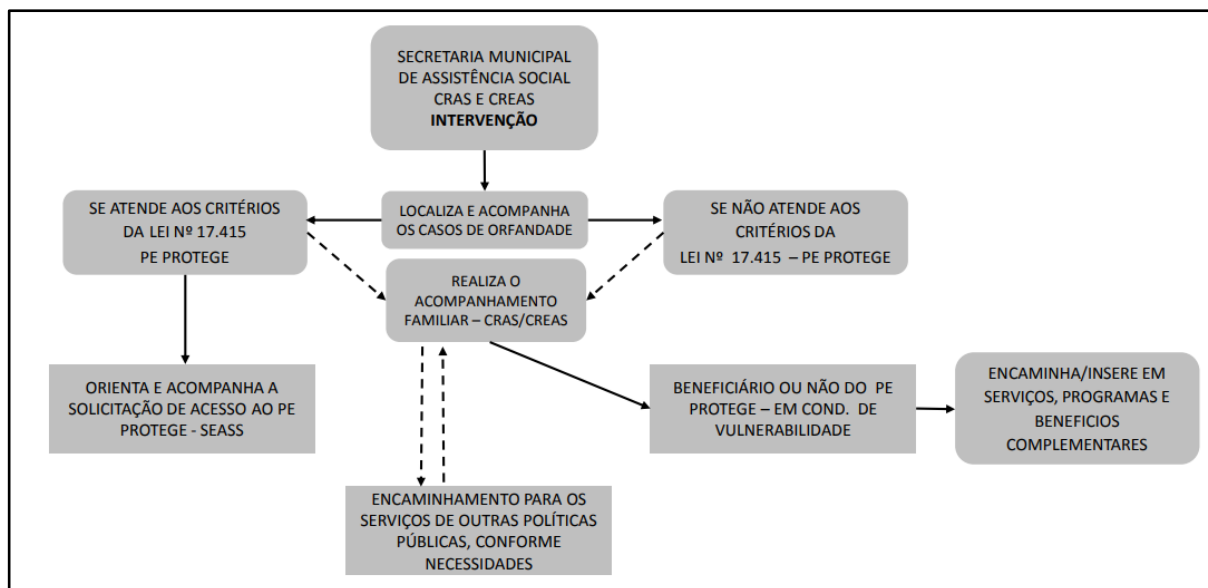
A seguir, são apresentados os dois fluxos pactuados na Resolução (Gráficos 2 e 3)

Gráfico 2 - Fluxo de Atendimento/acompanhamento- Pernambuco Protege



Fonte: Material de Apresentação do Governo Estadual de Pernambuco. Link para acesso: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/04062022090329-apresentacao.pernambuco.protege.06.04.2022.pdf>.

Gráfico 3 - Fluxo de continuação de Atendimento/acompanhamento- Pernambuco Protege



Fonte: Material de Apresentação do Governo Estadual de Pernambuco.

Link: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/04062022090329-apresentacao.pernambuco.protege.06.04.2022.pdf>

Em **04 de julho de 2023**, é criada a Lei Ordinária n.º 18.242, que institui a Política de Proteção às Crianças e aos Adolescentes Órfãos de Vítimas da covid-19 no âmbito do estado de Pernambuco (Pernambuco, 2023). Na data de 25 de outubro de 2021, é criada a Resolução n.º 14 da Comissão Intergestores Bipartite – CIB/PE, que institui a Câmara Técnica para desenvolver estudo e apresentar proposta de pactuação sobre a atuação dos municípios no processo de concessão e acompanhamento do Benefício Continuado Pernambuco Protege.

4.2.4 Piauí (Programa Nordeste Acolhe - Piauí)

Na data de **22 de outubro de 2021**, foi sancionada a Lei n.º 7.611 que cria o Programa Nordeste Acolhe - Piauí de proteção social voltado para crianças e adolescentes em situação de orfandade em face da pandemia da covid-19, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Consórcio Nordeste (Piauí, 2021). O Programa de proteção social direciona-se a crianças e adolescentes em situação de orfandade bilateral e de orfandade em famílias monoparentais. O valor concedido do benefício é de R\$500,00 (quinhentos reais), a ser pago mensalmente, até o alcance da maioridade civil, sendo anual a correção monetária. Poderão receber o benefício crianças e adolescentes com domicílio fixado, há pelo menos 1 (um) ano antes da orfandade completa, no território do estado do Piauí e cuja família de origem possua renda não superior a 3 (três) salários-mínimos.

A Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos (SASC/PI) é o órgão responsável pela execução do Nordeste Acolhe - Piauí, competindo-lhe, ainda, a verificação dos critérios para a concessão do benefício previsto nessa lei. O cadastro dos beneficiários do Programa é realizado pela SASC/PI, com apoio do Comitê Gestor do Nordeste Acolhe - Piauí, o qual é composto da seguinte forma:

- I - Vice-Governadoria do Estado;
- II - Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos SASC/PI;
- III - Secretaria de Estado da Educação SEDUC/PI;
- IV - Secretaria de Estado da Saúde SESAPI/PI;
- V - Coordenadoria Estadual de Políticas para as Mulheres CEPM/PI;
- VI - Coordenadoria da Juventude COJUV/PI;
- VII - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Piauí;
- XIII - Conselho Estadual de Assistência Social do Piauí;
- IX - Colegiado Estadual dos Gestores Municipais de Assistência Social do Piauí;
- X - Associação dos Conselheiros e Ex-Conselheiros Tutelares do Piauí;
- XI - Ordem dos Advogados do Brasil Seção Piauí.

Em **16 de novembro de 2021**, foi regulamentado o Decreto n.º 20.251, que instituiu o Programa Nordeste Acolhe - Piauí, programa de proteção social voltado para crianças e adolescentes em situação de orfandade em face da pandemia da Covid-19, no âmbito do estado do Piauí. O documento aponta como competência do Comitê Gestor do Nordeste Acolhe-PI:

- I - promover ações visando a identificação e a inserção da criança e do adolescente em situação de orfandade nos serviços e benefícios socioassistenciais;
- II - elaborar e aprovar fluxos e protocolos integrados entre as políticas públicas setoriais, de âmbito estadual e municipal, para garantir proteção integral à criança e ao adolescente, tendo em vista o seu desenvolvimento saudável, com acompanhamento familiar ou institucional (quando ocorrer acolhimento institucional);
- III - pactuar junto à rede de saúde dos municípios fluxos e cronograma de visitas, por meio da Atenção Primária à Saúde - APS, para acompanhar a vacinação e o desenvolvimento da criança ou adolescente;
- IV - orientar os Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente dos municípios sobre a necessidade de criação de comissões específicas para realizar o acompanhamento das ações voltadas para este público;
- V - orientar os municípios para a realização de busca ativa, nas áreas mais vulneráveis, de casos de orfandade ocasionados pela pandemia não mapeados pelos sistemas de saúde e/ou de assistência social;
- VI - criar campanhas de incentivo ao registro de nascimento, caso não tenha sido feito antes do óbito dos genitores;
- VII - fortalecer as ações de adoção e acolhimento com acompanhamento familiar (família substituta) e ou institucional (quando ocorrer acolhimento institucional).

Em **18 de novembro de 2021**, foi sancionado o Decreto nº 20.261, alterando o art. 4º, inciso VII do Decreto nº 20.251/2021. Na data de **15 de março de 2025**, foi noticiado no portal do Governo do Piauí que o Programa Nordeste Acolhe Piauí contava, em dezembro de 2021,

com apenas seis beneficiários, passando para 141 em dezembro de 2024. De maio de 2022 a fevereiro de 2025 foram desligados do programa 18 beneficiários por terem atingido a maioridade civil. A busca ativa é realizada por meio de parceria com os técnicos de referência do Programa Nordeste Acolhe - Piauí nos municípios e, até a data da publicação, atendeu 134 crianças e adolescentes.²⁹

4.2.5 Rio Grande do Norte (RN Acolhe)

De acordo com o portal eletrônico da Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS)³⁰, o estado do Rio Grande do Norte realizou um levantamento prévio junto a seus 167 municípios para identificar os órfãos da covid-19. Até o momento da publicação da notícia, no dia **05 de janeiro de 2022**, 95 cidades haviam respondido ao cadastramento e, desse montante, somente 33 identificaram 115 crianças e/ou adolescentes em situação de orfandade.

Na data de **04 de janeiro de 2022**, é criada a Lei Estadual n.º 11.047, que institui o Programa RN Acolhe (Rio Grande do Norte, 2022). O documento aduz que os beneficiários são crianças e/ou adolescentes domiciliados no estado do Rio Grande do Norte, há pelo menos 1 (um) ano antes da orfandade bilateral ou em família monoparental, cuja renda da família de origem não ultrapasse 3 (três) salários-mínimos, com prioridade a crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social, especialmente aqueles em situação de pobreza e extrema pobreza, inscritos no CadÚnico. O benefício pecuniário de que trata esse Decreto é de R\$500,00 (quinhentos reais), a ser pago mensalmente, até o alcance da maioridade civil do beneficiário. Para ter acesso ao Programa, tanto o responsável legal da criança ou do adolescente quanto o profissional de Referência de unidade de acolhimento municipal devem fazer a solicitação por meio do preenchimento de um cadastro.

Em **12 de maio de 2022**, é regulamentado o Decreto Estadual n.º 31.508, que, em seu art. 1º, instituiu o RN Acolhe, que considera as seguintes situações de orfandade por covid-19:

²⁹ Para mais informações, acessar o link <https://www.pi.gov.br/programa-nordeste-acolhe-piaui-atende-134-beneficiarios-orfaos-da-covid-19/>.

³⁰ Para mais informações, acessar o link <https://portalcovid19.saude.rn.gov.br/noticias/programa-rn-acolhe-concede-auxilio-financeiro-a-orfaos-da-covid/>.

I - situação de orfandade bilateral: condição social em que se encontra a criança ou o adolescente em que ambos os pais, biológicos ou por adoção, faleceram, sendo pelo menos um deles em razão da covid-19;

II - situação de orfandade em família monoparental: condição social que se encontra a criança ou o adolescente em que a família é formada por somente um dos pais, biológico ou por adoção, e este faleceu em razão da covid-19;

III - família extensa ou ampliada: é aquela que se estende para além da unidade pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade;

IV - família substituta: é aquela que, esgotadas as possibilidades de colocação em família natural ou extensa, seja formalmente designada a receber a tutela de criança ou adolescente, assumindo as responsabilidades e obrigações legais referentes à sua proteção integral;

V - acolhimento institucional: acolhimento provisório e excepcional para crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive crianças e adolescentes com deficiência, sob medida de proteção, nos termos do art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção (Rio Grande do Norte, 2022).

Na data **23 de maio de 2022**, é criada a Resolução n.º 01 – Secretaria de Estado do Trabalho da Habitação e da Assistência Social – SETHAS, a qual possui como anexo 1 a Nota Técnica n.º 01/2022, com orientações aos/às Secretários/Secretárias Municipais de Assistência Social do Rio Grande do Norte relativas ao Programa RN Acolhe, destinado a garantir a proteção social de crianças e adolescentes residentes no estado do Rio Grande do Norte, órfão de vítimas da covid-19 (Rio Grande do Norte, 2022).

Em **14 de dezembro de 2022**, o portal da TCM Notícia³¹ divulgou que, até a data desta publicação, apenas cinco órfãos da covid-19 foram beneficiados com auxílio financeiro em todo o estado. De acordo com a SETHAS, a baixa adesão ao programa seria devido à falta de conhecimento sobre o benefício.

Com a baixa participação, o Governo do Estado afirmou que faria, juntamente com as prefeituras, uma busca ativa para divulgar o benefício. Apesar de o programa estar em vigência desde maio de 2022, apenas cinco crianças em todo o estado, residentes nos municípios de Natal, Parnamirim e Macaíba, tiveram a orfandade comprovada. Segundo levantamento da SETHAS, foram identificadas 115 crianças órfãs em 33 municípios potiguares, no entanto essas não estão em situação de orfandade completa, e por isso não atendem os requisitos do benefício.

³¹Para mais informações, acesse o portal de notícia disponível em: <https://tcmnoticia.com.br/estado/rn-acolhe- apenas-cinco-orfaos-foram-beneficiados-com-auxilio-em-todo-o-estado/>.

4.2.6 Sergipe (CMAIS - Sergipe Acolhe)

Na data de **28 de outubro de 2021**, foi sancionada a Lei n.º 8.910, que institui o Programa CMAIS - Sergipe Acolhe, de proteção a crianças e adolescentes órfãos de vítimas da covid-19 no estado de Sergipe e dá providências correlatas (Sergipe, 2021). O documento aponta como beneficiários do Programa crianças ou adolescentes em situação de orfandade, bilateral ou de família monoparental, que se encontram em situação de vulnerabilidade social e com domicílio fixado há pelo menos um ano antes da orfandade no território sergipano, com renda familiar total de até três salários-mínimos.

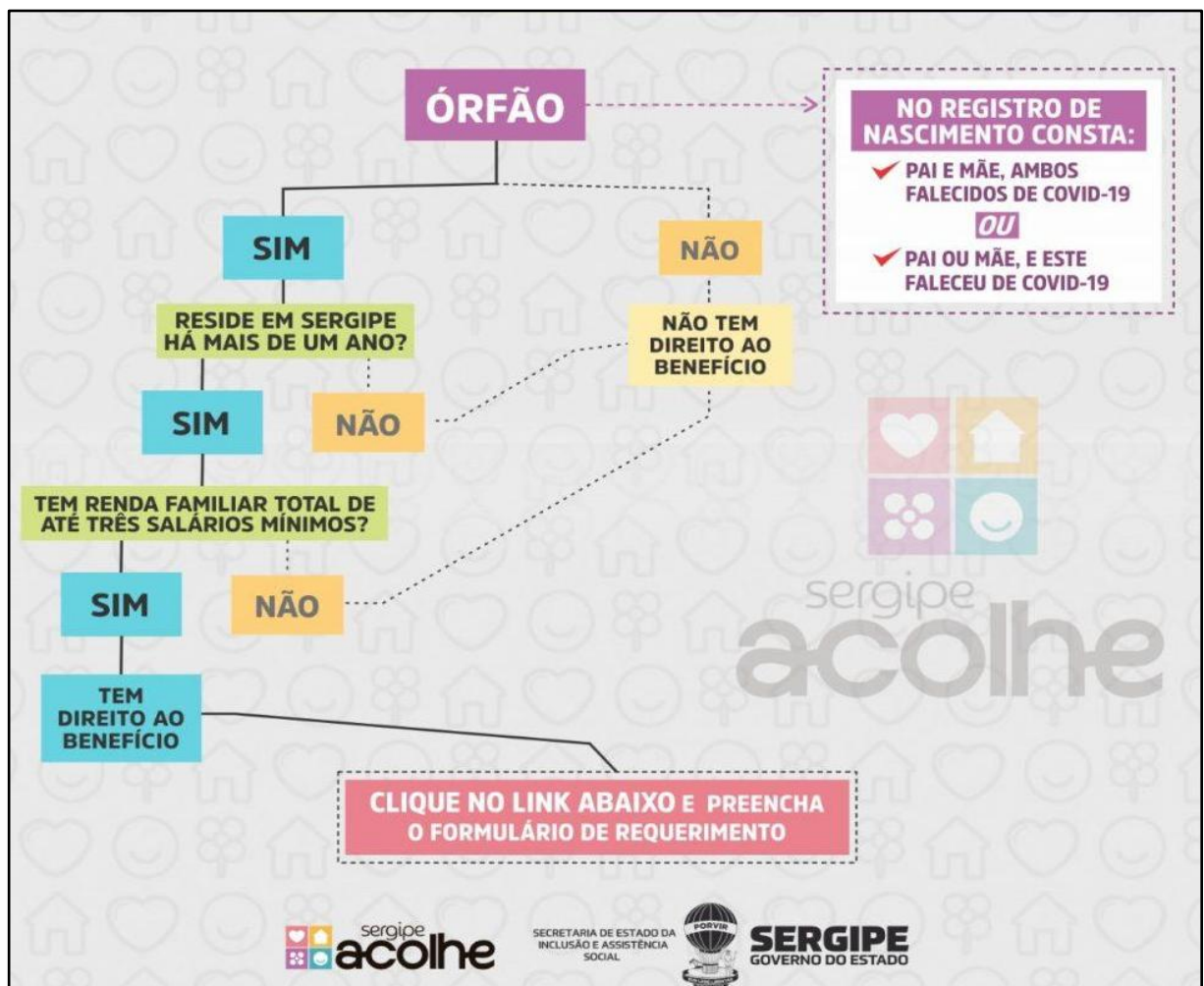
O valor do auxílio é de R\$500,00 (quinhentos reais), a ser pago mensalmente, até o alcance da maioridade civil. O benefício é instrumento de amparo às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade e tem por finalidade contribuir para a garantia do direito à vida e à saúde, bem como do acesso à alimentação, à educação e ao lazer. A gestão do Programa CMAIS - Sergipe Acolhe é promovida pela Secretaria de Estado da Inclusão e Assistência Social - SEIAS, em cooperação com os municípios, com outros órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e com entidades afins. O planejamento, a articulação, o monitoramento e a execução do programa deve ser realizado pela sua Comissão Gestora, que ficará sob os cuidados da SEIAS, a qual possui as seguintes atribuições:

- I - promover ações visando à identificação e a inserção da criança e do adolescente em situação de orfandade nos serviços e benefícios socioassistenciais;
- II - elaborar e aprovar fluxos e protocolos integrados entre as políticas públicas setoriais, de âmbito estadual e municipal, para garantir proteção integral à criança e ao adolescente, tendo em vista o seu desenvolvimento saudável, com acompanhamento familiar (família extensa ou ampliada) e/ou institucional (acolhimento institucional e acolhimento familiar);
- III - pactuar junto à rede de saúde dos municípios fluxos e cronograma de visitas, por meio da Atenção Primária à Saúde - APS, para acompanhar a vacinação e o desenvolvimento da criança ou adolescente;
- IV - orientar os Conselhos de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente dos municípios sobre a necessidade de criação de comissões específicas para realizar o acompanhamento das ações voltadas para este público;
- V - orientar os municípios para a realização de busca ativa, nas áreas mais vulneráveis, de casos de orfandade ocasionados pela pandemia não mapeados pelos sistemas de saúde e/ou de assistência social;
- VI - criar campanhas de incentivo ao registro de nascimento, caso não tenha sido feito antes do óbito dos genitores;
- VII - fortalecer as ações de permanência na família extensa ou ampliada, de adoção, acolhimento institucional e acolhimento familiar com vistas à reintegração familiar ou colocação em família substituta.

Quanto ao acompanhamento da política, a Secretaria de Estado Geral de Governo - SEGG é responsável pela governança do Programa CMAIS - Sergipe Acolhe, realizando seu

monitoramento e direcionamento, assim como sua avaliação com vistas ao alcance dos resultados pretendidos pela política pública prevista na lei. A SEGG realiza periodicamente a execução e avalia anualmente a prestação de contas e os resultados do Programa CMAIS - Sergipe Acolhe, após coleta de dados junto à SEIAS, apresentando relatório ao governador do estado e aos prefeitos dos municípios envolvidos. O Gráfico 4, a seguir, apresenta o fluxo de atendimento do programa.

Gráfico 4 - Fluxo de Atendimento/acompanhamento- Sergipe Acolhe



Fonte: Manual de Orientação do Estado de Sergipe

4.2.7 Ceará (sem programa até 2022; Ceará Acolhe em 2025)

Até o período de **dezembro de 2022**, não houve uma proposição de lei sobre a temática. No entanto, em **30 de outubro de 2024**, foi sancionada a Lei Estadual n.º 19.062, que institui, no âmbito do estado do Ceará, o Programa Ceará Acolhe, destinado a assegurar proteção social a crianças e adolescentes em situação de orfandade em face da pandemia da covid-19 (Ceará,

2024). O documento aduz como beneficiários crianças e adolescentes de até 18 (dezoito) anos de idade incompletos, em situação de orfandade bilateral ou de orfandade em família monoparental, em face da pandemia da covid-19, domiciliadas no estado do Ceará.

Em **06 de março de 2025**, foi sancionado o Decreto n.º 36.466, cujo art. 1º regulamenta o Programa Ceará Acolhe, considerando as seguintes situações de orfandade por covid-19:

I - situação de orfandade bilateral: condição social em que se encontra a criança ou o adolescente na qual ambos os pais, biológicos ou por adoção, faleceram, sendo pelo menos um deles em razão da Covid-19;

II - situação de orfandade em famílias monoparentais: condição social em que se encontra a criança ou o adolescente na qual a família é formada por somente um dos pais, biológico ou por adoção, havendo este falecido em razão da Covid-19 (Ceará, 2025).

O benefício pecuniário de que trata este Decreto é de R\$500,00 (quinhentos reais), a ser pago mensalmente, até o alcance da maioridade civil do beneficiário. Para ter acesso ao Programa, tanto o responsável legal da criança ou do adolescente quanto o profissional de Referência de unidade de acolhimento municipal devem fazer a solicitação por meio do preenchimento de um cadastro.

No que se refere à alçada da política pública, esta é de competência da Secretaria Estadual da Proteção Social do Ceará, que deve coordenar o programa definindo diretrizes, ações, fluxos e procedimentos para o seu funcionamento, bem como realizar as articulações intersetoriais para concessão do auxílio financeiro, checando a atualização cadastral dos beneficiários promovida pelos municípios e por seus respectivos Conselhos Municipais da Assistência Social.

Os municípios ficarão responsáveis por coordenar a execução do programa, devendo realizar a busca ativa, juntar os documentos necessários dos beneficiários, formular requerimento à Secretaria da Proteção Social para a concessão do benefício, realizar o relatório do acompanhamento semestral da família, além das demais funções.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social deverão: a) apreciar, aprovar e deliberar sobre os requerimentos para concessão dos benefícios que serão apresentados ao Programa; b) acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Ceará Acolhe em âmbito local; c) receber e averiguar possíveis denúncias relativas ao Programa Ceará Acolhe em nível municipal; d) validar, conjuntamente com o respectivo Município, a atualização cadastral do beneficiário no CadÚnico.

Importa ressaltar que, mesmo com a existência da lei e do decreto estadual, somente em setembro de **2025** o estado do Ceará assinou o Decreto n.º 36.466, de 06 de março de 2025, que

cria o programa de concessão de auxílio financeiro para crianças e adolescentes em situação de orfandade de pai e mãe, em decorrência da pandemia de covid-19 (Ceará 2025). A demora na efetivação do Programa traz a reflexão acerca daquilo que leva os agentes políticos, mesmo com compromisso firmado junto ao Consórcio Nordeste por meio de pacto assinado e com lei sancionada em 2024, a só agora efetivar as políticas públicas para esse público.

4.2.8 Alagoas (sem programa)

Em **08 de outubro de 2021**, houve a proposta de indicação n.º 1.177/2021 do deputado Ronaldo Medeiros à Casa Legislativa de Alagoas, solicitando apelo ao governador do estado estudo acerca da viabilidade de implementação de medidas especiais de amparo por psicólogos e assistentes sociais do Sistema Único de Saúde (SUS) a crianças e adolescentes órfãos da covid-19 no estado. De acordo com o portal da Assembleia Legislativa de Alagoas, a matéria teve sua última movimentação em 26 de outubro de 2021 e encontra-se na Diretoria de Expediente-DIR-EXP, com status de proposição aprovada e encaminhada para as providências³².

Em **19 de agosto de 2024**, foi realizada uma sessão especial com secretários e deputados estaduais e com operadores do direito com o fito de debater as ações para acolhimento de crianças e adolescentes órfãos em Alagoas. O objetivo do debate foi atender à Resolução n.º 247, de 12 de junho de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que visa a formular e propor estratégias de articulação de políticas públicas e serviços de atendimento em atenção a crianças e adolescentes em situação de orfandade. Na ocasião, foi informado pela secretária da pasta da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social ter sido aplicado um questionário aos 102 municípios, dos quais 50 responderam não possuir órfãos e 52 afirmaram possuir, em um total de 176 órfãos, sendo 92 crianças e 84 adolescentes³³. Importa ressaltar que, até a data de **11 de agosto de 2025**, o estado de Alagoas não elaborou lei acerca deste assunto.

³² Para mais informações sobre a tramitação da proposta de indicação n.1177-2021 acesse o link <https://sapl.al.al.leg.br/materia/7703/tramitacao>.

³³ Para mais informações, acesse o link: <https://www.al.al.leg.br/comunicacao/noticias/sessao-especial-debate-acoes-para-acolhimento-de-orfaos-em-alagoas>.

4.2.9 Bahia (sem programa)

Em **26 de agosto de 2021**, houve uma proposta de indicação n.º 254.441-f21 da deputada Ivana Bastos dirigida ao governador da Bahia para criação do Fundo Estadual de Assistência a Crianças e Adolescentes órfãos de pais, mães e/ou responsáveis falecidos em decorrência da covid-19. De acordo com o portal da Assembleia Legislativa da Bahia, a matéria teve sua última movimentação em 20 de outubro de 2021 e encontra-se no Departamento de Controle do Processo Legislativo com status de recebido³⁴.

Mais recentemente, em **11 de junho de 2025**, foi realizado um colóquio promovido pelo Ministério Público do Estado (MPE) e pelo Conselho Regional de Psicologia 3ª Região (CRP-3), em que os participantes do evento deliberaram pela criação de um Grupo de Trabalho (GT) interinstitucional, com o objetivo de enfrentar os múltiplos desafios relacionados ao tema. Na ocasião, o Comitê Estadual Orfandade e Direitos da Bahia apresentou dados apontando que 11.743 crianças e adolescentes são órfãos na Bahia, conforme informações coletadas através do Registro Civil de 2020 a 2024. O feminicídio, a covid- 19 e a violência são apontadas como as principais causas de perda dos progenitores ou responsáveis legais³⁵. Importa ressaltar que, até a data de **11 de agosto de 2025**, o Estado da Bahia não elaborou lei acerca deste assunto.

³⁴ Para mais informações acerca da proposta de indicação n.º 254.441/2021, acesse o link <https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa-nova/proposicao/IND-25441-2021>.

³⁵Para mais informações, acesse o link <https://www.ba.gov.br/comunicacao/noticias/2025-06/369892/orfandade-de-criancas-e-adolescentes-na-bahia-e-tema-de-coloquio>.

5 PANORAMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES ÓRFÃOS DA COVID-19 A PARTIR DOS PROGRAMAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

Esta seção aborda os resultados e as discussões do presente estudo, estruturando-se a partir das seguintes categorias: 1) Realização do mapeamento e quantitativo dos órfãos; 2) Tipos de projeto de lei e compromisso dos agentes políticos; 3) Existência e quantitativo do auxílio financeiro e origem do recurso; e 4) Órgãos que implementaram ou não a política de proteção integral

5.1 Mapeamento do número de crianças e adolescentes órfãos da Covid-19 por estado da Região Nordeste.

A primeira categoria analisada é o mapeamento do número de crianças e adolescentes órfãos da covid-19. O Quadro 6, a seguir, aponta a existência ou não do número de crianças encontradas, a metodologia utilizada e o órgão responsável pelo levantamento.

Quadro 6 - Mapeamento de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até 2022

ESTADOS	LEVANTAMENTO DO NÚMERO DE ÓRFÃOS	METODOLOGIA UTILIZADA	QUEM REALIZOU
AL	Não foi encontrado		
BA	Não foi encontrado		
CE	Na cidade de Fortaleza, foram encontrados 127 órfãos de 0 a 3 anos.	Cruzamento de dados de algumas secretarias municipais.	Prefeitura de Fortaleza com apoio do UNICEF.
MA	Não foi encontrado		
PB	Não foi encontrado		
PE	Não. O estado utilizou os dados da pesquisa de Hillis et al. (2021), publicada na Revista <i>The Lancet</i> , como base para o Consórcio Nordeste.		
PI	Não. O estado utilizou os dados da pesquisa de Hillis et al. (2021), publicada na Revista <i>The Lancet</i> , como base para o Consórcio Nordeste.		
RN	Sim. Dos 167 municípios, 95 responderam ao cadastramento e, desse montante, somente 33 identificaram 66 crianças e/ou adolescentes em situação de orfandade. ³⁶	Cruzamentos dos dados dos Programas governamentais.	Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS).
SE	Não foi encontrado		

*A expressão “não foi encontrado” se refere ao material que não foi localizado pela pesquisadora.
Fonte: Elaboração própria da pesquisadora, 2025.

³⁶ Para mais informações, acesse o link <https://portalcovid19.saude.rn.gov.br/noticias/programa-rn-acolhe-concede-auxilio-financeiro-a-orfaos-da-covid/>.

Conforme apresentado no Quadro 6, não foram encontrados, nos estados AL, BA, MA, PB e SE, dados do levantamento realizado sobre a quantidade de crianças e adolescentes órfãos da covid-19. Em relação ao Ceará, a prefeitura de Fortaleza fez um levantamento de 127 crianças de até 3 anos de idade nesse período. O destaque vai para PI e PE, que utilizaram o levantamento estimativo da já citada pesquisa de Hillis et al. (2021), publicada na Revista *The Lancet*, que foi referência para a criação do Programa Nordeste Acolhe, idealizado pelo Consórcio Nordeste. Em relação ao RN, foi feito um cruzamento de dados de alguns programas do governo estadual com base nos 167 municípios, tendo sido encontrados somente 66 crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até o ano de 2022.

Diante das informações expostas podemos apontar a questão da necessidade do mapeamento do número de órfãos de forma mais detalhada, sendo essencial não apenas construir novas estratégias para localização dos beneficiários, mas também engendrar maneiras de garantir a efetivação deste grupo nos serviços públicos, além de se criar um painel de indicadores que possa contribuir no monitoramento e no acompanhamento das ações realizadas, destacando-se os locais com baixa cobertura dos serviços.

5.2 A efetivação das leis e o compromisso dos agentes públicos do nordeste brasileiro com crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até 2022

A segunda categoria a ser analisada é o tipo de projeto de lei e a atuação dos agentes políticos. Os nove estados aqui analisados pactuaram com o Consórcio Nordeste a implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19, e somente seis efetivaram essa implementação através de documentos legais. O Quadro 7, a seguir, apresenta a síntese das principais informações.

Quadro 7 - Panorama legislativo no nordeste brasileiro acerca das políticas de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até 2022

ESTADOS	TIPO DE PROJETO DE LEI		GOVERNADORES 2020 a 2022
	Projeto de Lei Ordinária	Projeto de Indicação	
AL	Não elaborou lei	Não elaborou lei	Renan Filho 01/2019 a 04/2022 (MDB) Klever Loureiro 04/2022 a 05/2022 (S/ Partido) Paulo Dantas 05/2022 a 12/2022 (MDB)
BA	Não elaborou lei	Não elaborou lei	Rui Costa 01/2015 a 01/2023 (PT)

ESTADOS	TIPO DE PROJETO DE LEI		GOVERNADORES 2020 a 2022
	Projeto de Lei Ordinária	Projeto de Indicação	
CE	Não elaborou lei	Não elaborou lei	Camilo Santana 01/2015 a 04/2022 (PT) Izolda Cela 04/2022 a 01/2023 (PDT)
MA	Lei n.º 11.508, em 08/07/2021	não se aplica	Flávio Dino 01/2015 a 04/2022 (PC do B) Carlos Brandão 04/2022 a 01/2023 (PSB)
PB	Lei n.º 12.049, em 14/09/2021	não se aplica	João Azevedo 01/2019 até hoje (PSB)
PE	Lei n.º 1.7415, em 28/09/2021	não se aplica	Paulo Câmara 01/2015 a 01/2023 (PSB)
PI	Lei n.º 7.611, em 22/10/2021	não se aplica	Wellington Dias 01/2015 a 03/2022 (PT) Regina Sousa 03/2022 a 01/2023 (PT)
RN	Lei n.º 11.047, em 04/01/2022	não se aplica	Fátima Bezerra 01/2019 até a atualidade (PT)
SE	Lei n.º 8.910, em 28/10/2021	não se aplica	Belivaldo Chagas 04/2018 a 01/2023 (PSD)

Fonte: Elaboração da pesquisadora, 2025.

As informações acima apontam um cenário em que somente seis estados da Região Nordeste – MA, PB, PE, PI, RN e SE – institucionalizaram política em sua estrutura administrativa, cumprindo parte dos requisitos do pacto realizado pelo Consórcio Nordeste. Em relação a Alagoas, à Bahia e ao Ceará, até o ano de 2022 não haviam sequer efetivado uma lei. Dessa forma, temos como principal ponto de discussão neste bloco a vontade política dos agentes públicos para a elaboração e a promulgação das normas, seja por meio de projeto de indicação, seja por meio de projeto de lei ordinária. O primeiro refere-se a uma recomendação formal, sem força de lei, para o poder executivo; o segundo cria, modifica ou revoga normas jurídicas que são obrigatórias para todos. Dos seis projetos apresentados, todos conseguiram aprovar leis ordinárias para seus estados, passando pela maioria simples dos votos da Assembleia Legislativa e pela sanção do governador.

Ampliando-se o recorte temporal desta pesquisa que trata dos primeiros momentos e do auge de casos da pandemia (2020-2022), os estados AL, BA e CE, até o presente momento

desta pesquisa, não efetivaram programas ou implementaram algum benefício em prol das crianças e dos adolescentes órfãos. No entanto, o Ceará conseguiu aprovar uma lei em 2024 e, no ano de 2025, iniciou o Programa Ceará Acolhe. Assim, temos a vontade dos agentes políticos estaduais como um elemento fundamental para o andamento ou não dos projetos de lei e a efetivação das políticas públicas. Cabe ressaltar, entretanto, a possibilidade de que outros impeditivos tenham contribuído para as decisões desses atores, achado este que precisa ser estudado e aprofundado.

Cabe ressaltar que os estados da Bahia e do Ceará, de acordo com o quadro divulgado pelo Consórcio Nordeste, são os que mais possuem quantitativo de órfãos. Importa também destacar que os mesmos estados são representados por governos com chefes do executivo vinculados a partidos políticos com perspectiva de justiça social e direitos humanos (ambos do PT), mas que não conseguiram avançar na pauta. Por outro lado, temos o estado de AL, que apresenta um agente político no espectro conservador (MDB) e encontra-se na mesma situação. Diante dessa análise, podemos questionar até que ponto a ideologia partidária ou a vontade política do agente público influenciou/influencia na elaboração de leis e na implantação de projetos/programas especificamente para a garantia da proteção integral de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade previsto na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Também podemos indagar qual a importância da mobilização das Assembleias Legislativas e dos Conselhos de Direitos, seja na proposição, seja na pressão que exercem junto aos gestores. A análise sugere, ainda, que o Consórcio Nordeste estabeleceu como prioridade a proteção integral de crianças e adolescentes órfãos da covid-19, embora sem estabelecer mecanismos de controle dessa implementação por parte de seus membros.

5.3 O auxílio financeiro para crianças e adolescentes órfãos da Covid-19 no nordeste brasileiro até 2022

Ponto igualmente primordial da análise é auxílio financeiro e as condicionantes para seu recebimento, tópico em que muitas discussões podem ser levantadas acerca da natureza jurídica do auxílio financeiro. Seria esse auxílio considerado uma reparação ou é basicamente um benefício social para custeio de despesas e garantia de direitos sociais mínimos?

Em relação à pesquisa acerca do texto das leis dos estados do nordeste, temos a Resolução n.º 03/CIDSNE/PRES, de 19 de julho de 2021, que institui o Programa Nordeste Acolhe, fundamentando o auxílio financeiro como instrumento de segurança de renda,

acolhimento e amparo às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade bilateral e/ou de famílias monoparentais. As leis estaduais de Sergipe, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, do Maranhão, do Piauí e do Ceará possuem o amparo em suas legislações voltadas especialmente para os sujeitos com maior risco de vulnerabilidade social e pessoal.

No entanto, sabemos que, se comprovado o ato ilícito por parte do governo federal no que se refere à responsabilidade pelas mortes causadas em decorrência da covid-19 devido à omissão do chefe do executivo federal, a organização desta política deverá ser restabelecida, uma vez que a reparação civil passa pela apreciação do Poder Judiciário e a fonte de recursos não podem ser as secretarias da assistência social. Dessa forma, fica a questão para ser aprofundada e analisada de maneira mais detalhada, considerando a possibilidade de eventual mudança na natureza jurídica do auxílio financeiro.

Outro ponto a se observar é a variação de valores definidos em cada programa, com média de R\$500,00 (quinhentos reais) até a maioridade civil. Importante ressaltar que o estado de PE foi o único que elevou o valor para meio salário-mínimo até o ano de 2022, atualmente equivalente a R\$759,00 (setecentos e cinquenta e nove reais) e aumentou o prazo para 24 anos caso o beneficiário ainda estude, ampliando a perspectiva da garantia de direitos e proteção integral. Em agosto de 2025, o estado da Paraíba alterou o critério relativo à idade para desligamento do programa (de 18 para 24 anos) e estabeleceu que também podem ser beneficiários aqueles que perderam apenas um dos pais ou o responsável legal para a covid-19.

Quanto ao debate sobre as condicionantes para o recebimento dos valores, o Quadro 8, apresentado na sequência, identifica os estados que têm programa e os critérios por eles estabelecidos. Nos estados MA, PE, PI e RN, crianças e adolescentes não podem ser beneficiários de pensão por morte, em regime previdenciário que assegure valor integral ou proporcional em relação aos rendimentos do segurado que seja igual ou superior ao valor do benefício previsto para o Programa. Ponto também a ser ressaltado refere-se à exigência da apresentação de documento de decisão judicial de guarda, tutela ou adoção, o que dificulta o acesso de mais beneficiários às políticas públicas.

Um dos critérios fundamentais encontrados é que crianças e adolescentes com renda familiar de mais de três salários-mínimos não recebem nenhum auxílio financeiro por parte do Estado. Desta forma, podemos levantar a questão da reparação, uma vez que o art. 227 da Constituição Federal de 1988 assegura a prioridade de políticas públicas e o acesso aos direitos básicos. E, na falta de seus pais, cabe ao Estado garantir que seus direitos básicos sejam garantidos. Segue-se o Quadro 8, especificando a origem dos recursos, o órgão responsável e a existência dos auxílios financeiros.

Quadro 8 - Execução do auxílio financeiro das crianças e adolescentes órfãos da covid-19 até 2022

ESTADOS	HOUVE AUXÍLIO FINANCEIRO? SE SIM, QUAL VALOR?	ORIGEM DOS RECURSOS	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	CONDICIONANTES PARA RECEBER O BENEFÍCIO
AL	Não possui auxílio financeiro			
BA	Não possui auxílio financeiro			
CE	Não possui auxílio financeiro			
MA	Sim, o valor de R\$500,00 (quinhentos reais), com reajustes anuais e até a maioridade civil.	Dotações próprias consignadas no orçamento do estado, sem prejuízo de outras fontes públicas ou privadas.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES)	<p>1. Domicílio fixado, há pelo menos um ano antes da orfandade completa, no território maranhense cuja família possua renda não superior a três salários-mínimos;</p> <p>2. Não terão direito ao Auxílio Cuidar crianças e adolescentes que figurarem como beneficiários de pensão por morte, em regime previdenciário que assegure valor integral em relação aos rendimentos do segurado;</p> <p>3. Comprovantes de renda familiar que demonstrem que os pais não recebiam, antes do óbito, renda superior a três salários-mínimos: extrato bancário, contracheque, declaração anual de isenção de imposto de renda, número de Inscrição Social - NIS (inscrição no CadÚnico);</p> <p>4. Informação de conta bancária específica para recebimento do auxílio, em nome do responsável pela criança ou pelo adolescente, que tenha assumido a função de cuidador até que seja regularizada a guarda, a tutela ou a adoção</p>

ESTADOS	HOUVE AUXÍLIO FINANCEIRO? SE SIM, QUAL VALOR?	ORIGEM DOS RECURSOS	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	CONDICIONANTES PARA RECEBER O BENEFÍCIO
PB	Sim, o valor de R\$500,00 (quinhentos reais), com reajustes anuais e até a maioridade civil.	Financiamento do Tesouro do Estado gerido pelo Fundo Estadual da Assistência Social-FEA.	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano (SEDH).	1. Famílias que possuem renda mensal por pessoa (renda per capita) de até meio salário-mínimo ou renda familiar total de até três salários-mínimos; 2. Possuir moradia fixa na Paraíba há, no mínimo, um ano completo, antes da orfandade; 3. Apresentação de documento de decisão judicial de guarda, tutela ou adoção.
PE	Sim, o valor de meio salário-mínimo até a maioridade civil ou 24 anos se estiver em instituição de ensino superior.	Dotações próprias.	Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude (SDSCJ).	1. Domicílio fixado no território de Pernambuco há pelo menos um ano, antes de caracterizada a situação de orfandade total; 2. Renda familiar de até três salários-mínimos. 3. Não ser beneficiário de pensão por morte em regime previdenciário que assegure o valor integral em relação aos rendimentos do segurado, Pensão Especial ou beneficiário do Benefício de Prestação Continuada - BPC de 12 de novembro de 2019; 4. Ser criança/adolescente em situação de orfandade total.
PI	Benefício no valor de R\$500,00 (quinhentos reais), a ser pago mensalmente, até o alcance da maioridade civil.	Dotação orçamentária própria, suplementadas, se necessário.	Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos (SASC/PI)	1. Domicílio fixado, há pelo menos 1 (um) ano antes da orfandade completa, no território do Estado do Piauí e cuja família de origem possua renda não superior a 3 (três) salários-mínimos;

ESTADOS	HOUVE AUXÍLIO FINANCEIRO? SE SIM, QUAL VALOR?	ORIGEM DOS RECURSOS	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	CONDICIONANTES PARA RECEBER O BENEFÍCIO
				2. Não terão direito ao Nordeste Acolhe - Piauí a criança e o adolescente que figurarem como beneficiários de pensão por morte, em regime previdenciário que assegure valor integral em relação aos rendimentos do segurado.
RN	Sim, o valor de R\$500,00 (quinhentos reais) até a maioria civil com correção monetária pelo INPC.	Dotações orçamentárias próprias da SETHAS consignadas ao Orçamento Geral do Estado.	Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS)	1. Domicílio fixado no território do Estado do Rio Grande do Norte há pelo menos 1 (um) ano antes da orfandade bilateral ou em família monoparental cuja renda familiar não ultrapassasse 3 (três) salários-mínimos; 2. Não terão direito aos benefícios do RN ACOLHE crianças e adolescentes que figurarem como beneficiário de pensão por morte, em regime previdenciário que assegure valor integral ou proporcional em relação aos rendimentos do segurado, que seja igual ou superior ao valor do benefício previsto para o Programa.
SE	Sim, o valor de R\$500,00 (quinhentos reais) até a maioria civil.	Dotações orçamentárias próprias consignadas no Orçamento do Estado para o Poder Executivo.	Secretaria de Estado e Inclusão e Assistência Social (SEIAS)	1. Domicílio fixado há pelo menos um ano antes da orfandade, no território sergipano; 2. Renda familiar total de até três salários-mínimos.

Fonte: Elaboração própria da pesquisadora, 2025.

Conforme apresentado no Quadro 8, os estados SE, RN, PB, PE e MA vêm executando as políticas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19 exclusivamente pela pasta da assistência social, enquanto Piauí executa por meio da Secretaria de Estado da Assistência

Social, Trabalho e Direitos Humanos. Podemos apontar, ainda, que somente Pernambuco possui uma secretaria específica para assuntos ligados a criança e adolescente. As informações demonstram uma variação nas pastas e na metodologia de trabalho, sendo essencial uma pesquisa *in locu* para aprofundar os estudos sobre a forma de atuação e os impactos no público beneficiário.

Fator também interessante é que os estados MA, PE, PB, PI, RN e SE possuem auxílios com dotações orçamentárias próprias, ou seja, são valores destinados aos órgãos para despesas específicas com previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo a disponibilidade do recurso para execução do programa. No entanto, cabe perguntar: como construíram o orçamento se não foi realizada uma pesquisa detalhada acerca do levantamento do número de crianças e adolescentes órfãos e a busca ativa do público beneficiado?

O recurso foi destinado, mas não se sabe quantas famílias foram contempladas e acompanhadas, pois, além de levantar os dados, as equipes devem ir em busca do público-alvo e, ainda, analisar as condicionantes para recebimento do auxílio financeiro. Tal fato leva-nos a refletir sobre a destinação do recurso e o que está sendo feito para efetivar a política.

Importante ressaltar que os valores foram liberados sem um estudo detalhado acerca do quantitativo do público-alvo da política, sem a existência de um banco de dados nacional, estadual ou municipal com todas as possíveis informações dos beneficiários. Muitos municípios não fizeram mapeamento prévio, ou sequer realizaram o levantamento estatístico de forma rápida cruzando dados de programas do governo que contemplam pessoas de baixa renda, como o Programa Bolsa Família.

Uma das hipóteses levantada a partir desta pesquisa é a previsão de um número elevado de crianças e adolescentes órfãos fora dos critérios da baixa renda, visto que muitos adultos morreram trabalhando na linha de frente da pandemia, sendo essencial a pesquisa e a análise da possibilidade da ampliação das condicionantes para recebimento do auxílio financeiro e garantia da proteção integral.

A política da transferência de renda é um dos grandes marcos na garantia de direitos sociais básicos para o público que se encontra em vulnerabilidade, devendo ser vista como uma política complementar para situações que envolvem desigualdades e extrema pobreza.

Aldaisa Sposati e Paulo de Tarso Meira, em sua obra *Transferência de renda no Brasil: entre a herança recebida e a direção prometida*, trazem a discussão sobre os programas Transferência de Renda Condicionada (PTRC) e Renda Básica de Cidadania. O primeiro oferece apoio financeiro a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, mas, em troca, estabelece condições, especialmente nas áreas de saúde e educação; o segundo é um benefício

monetário, pago incondicionalmente a todos os indivíduos, sem comprovação de necessidade ou contrapartida de trabalho, visando à garantia da dignidade e a segurança econômica (.

O que precisa ser discutido é como se faz a busca ativa dessas crianças, como se dá o monitoramento das políticas e como está sendo realizada a estratégia para efetivação do que foi proposto na lei.

5.4 Aplicação do princípio da proteção integral nas políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da Covid-19

Ao sistematizar os dados de um curto período (março de 2020 a dezembro de 2022) de forma cronológica e com levantamento das leis e da implementação de programas de políticas públicas, evidenciaram-se na pesquisa alguns desafios para a efetivação da proteção integral de crianças e adolescentes órfãos da covid-19. Primeiramente é necessário questionar se a prioridade absoluta esteve presente na elaboração e na execução das políticas públicas para este grupo, e, principalmente, nos programas aqui analisados. Desta forma, para garantir os direitos desse segmento social, é necessário que a gestão pública se norteie pelas diretrizes primordiais, conforme prevê o artigo 204 da Constituição Federal de 1988:

Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I– descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II– participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Conforme o dispositivo legal supra citado, a coordenação e as normas gerais das políticas públicas são de responsabilidade da esfera federal. Por mais que os municípios e os estados se empenhem na busca ativa de crianças e adolescentes órfãos da covid-19, permanece o desafio de construir um banco de dados e de sistematizar as informações, uma vez que o governo Jair Bolsonaro não priorizou o princípio da proteção integral.

O ECA, em seu art. 88, a seguir compilado, estabelece competências de cada ente político e as diretrizes legais da política de atendimento:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

1. Municipalização do atendimento;
2. Criação de Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, conselhos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis,

assegurando a participação popular paritária, por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

3. Criação e manutenção de programas específicos, observando a descentralização político-administrativa;

4. Manutenção de Fundos Nacional, Estaduais e Municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

5. Integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

6. Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável Participação dos Diversos Segmentos da Sociedade.

O Estatuto afirma que a organização das ações e as políticas que pautam a garantia dos direitos de crianças e adolescentes devem ser implementadas com a participação da sociedade através dos Conselhos e dos Fundos específicos. O artigo 88 desse documento legal, supracitado, orienta o passo a passo do que deve ser adotado pela administração pública e pela sociedade civil para o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Assim, um dos desafios na questão da orfandade gerada pela covid-19 é trazer para discussão desses conselhos este tema, para que assim se possa mobilizar a sociedade quanto à cobrança de políticas públicas nos âmbitos municipal, estadual e federal, bem como cobrar os agentes públicos para que exerçam seu papel de inserir na pauta da agenda política esse assunto que, por muitos anos na gestão federal, não foi prioridade.

No que se refere ao alinhamento da proteção integral aos programas apresentados nesta pesquisa, temos como importante ponto positivo a elaboração das leis que trazem o auxílio financeiro como forma de reparar a omissão do Governo Federal, uma vez que muitas violações ocorreram e impactaram a vida de crianças e adolescentes. Um segundo ponto positivo é o desenho e a formulação de programas que venham somar com a disponibilidade de políticas públicas socioassistenciais. No entanto, os pontos negativos permanecem na falta de um banco de dados unificado sobre o número de crianças e adolescentes órfãos no país e no levantamento de informações detalhadas acerca da orfandade. Além disso, a ausência de estratégias para busca ativa contribuiu para a não efetividade dos programas, pois não conseguiram alcançar o público-alvo com quantidade significativa.

As indagações acerca dos motivos da não visibilização das crianças vulnerabilizadas, das acolhidas em instituições do governo e das que se encontram em extrema pobreza ainda se fazem presente no decurso do tempo e nas políticas públicas brasileiras. A voluntariedade dos agentes políticos e a aclamação social para as causas que fazem jus às violações de direitos de crianças e adolescentes em orfandade neste país ainda são desafiadoras. Contam-se animais,

objetos, dinheiro e várias outras coisas, mas não se sabe o número de órfãos espalhados pelo Brasil.

Falar de proteção integral vai muito além da publicação de uma lei, encontrando-se na importância que se atribui à construção de políticas voltadas para crianças e adolescentes com o fito de protegê-los e garantir a sua dignidade. O Consórcio Nordeste trouxe uma inovação na política de proteção integral ao regionalizar um pacto em que se pensasse em leis, mapeamento, fluxos, distribuição de renda e promoção de políticas sociais que garantissem o cuidado com esse público invisibilizado em nossa sociedade.

A dependência dos estados em receber financiamento federal dificulta o protagonismo destes na elaboração, no fortalecimento e na efetivação das políticas para crianças e adolescentes. Assim, o Programa Nordeste Acolhe pode ser considerado uma política inovadora que, por meio de seus próprios recursos, demonstrou que, quando se tem ousadia, disponibilidade e incentivo financeiro, crianças e adolescentes podem ser protegidos de forma integral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao realizar a análise histórico-jurídica acerca das políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19, verificou-se que, durante o decorrer da trajetória do país, não houve a elaboração de um Estatuto ou de um Banco de Dados Nacional que unificasse o quantitativo de todos os tipos de orfandade, considerando que a base do Sistema Nacional de Adoção do CNJ só incluiu crianças e adolescentes institucionalizados. Mesmo com o levantamento dos dados dos Registros Civil, ainda permanece a necessidade de se construir uma plataforma que pautasse os indicadores básicos de quem são, onde estão e como estão crianças e adolescentes em situação de orfandade.

A realidade de milhares de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 demonstra a sua invisibilização nas políticas públicas e aponta que ainda existe o estigma do que é ser um “órfão” e ser esquecido, ou não ser prioridade nesta sociedade, principalmente se essa orfandade é resultado de uma pandemia. Por este motivo, essa pesquisa teve como diretriz contribuir para a elaboração de um panorama que abarcasse a história, a legislação e a efetivação de políticas públicas de proteção integral de crianças e adolescentes órfãos da covid-19, em especial da Região Nordeste, a qual possui alguns indicadores de vulnerabilidade social mais elevados do país.

Ao longo deste estudo, realizou-se uma análise do alinhamento das leis em âmbito estadual do nordeste brasileiro com as diretrizes nacionais norteadoras de políticas públicas de proteção integral para crianças e adolescentes órfãos da covid-19. No entanto, no decorrer da pesquisa, detectou-se a ausência e a fragilidade de dados e de metodologias com diretrizes, protocolos e ações que assegurem a garantia da proteção integral de público e o acesso a seus direitos básicos. Essas vulnerabilidades se revelaram mais intensas diante da omissão do chefe do Governo Federal à época da pandemia na condução das políticas públicas.

Um dos principais achados da pesquisa é que, pela primeira vez na história deste país, ocorreu a união de estados por meio do Consórcio Nordeste com vistas a discutir e implementar ações e recomendações de uma política regional (Programa Nordeste Acolhe) para crianças e adolescentes, iniciativa independente do Governo Federal. Mesmo diante das dificuldades encontradas, esta experiência permitiu evidenciar mais uma vez a necessidade da realização de um censo para a orfandade e um olhar protetivo para ela.

Em relação ao objeto desta pesquisa, o foco principal foi desenhar um panorama histórico-jurídico das políticas de proteção integral de crianças e adolescentes órfãos da covid-

19 dos estados do nordeste brasileiro, com recorte de 2020 a 2022, período crítico da pandemia. As principais reflexões surgidas concentram-se em dois pontos:

- (1) na análise da trajetória histórica das leis e políticas públicas para a orfandade no Brasil, em que se evidenciou, em alguns momentos, a invisibilidade desse grupo social, e, em outros, a implantação das políticas públicas, como no caso dos programas do Consórcio Nordeste. No entanto, nem todos os estados conseguiram implantar os programas ou não elaboraram leis, mesmo tendo pactuado um documento de compromisso;
- (2) na fragilidade dos estados em realizar campanhas, destinar recursos, pagar auxílio financeiros e assegurar direitos sociais básicos para o público estudado, sendo evidenciadas algumas lacunas neste processo, tais como: ausência de informação específica, que impossibilitou a localização de crianças e adolescentes órfãos da covid-19, além da dificuldade de a informação sobre os programas chegar até os possíveis beneficiários. A questão da orfandade, completa ou não, dificulta o acesso ao benefício. Além disso, a demora na implementação do programa impediu que o público-alvo recebesse o auxílio financeiro no período mais necessário e, ainda, a redução do alcance dos programas que desconsideram crianças e adolescentes não cadastrados nos programas sociais.

Quanto às análises realizadas neste trabalho, foi constatado que os estados de Alagoas, Bahia e Ceará, até o ano de 2022, não implantaram programas específicos para crianças e adolescentes órfãos da Covid-19. Por outro lado, os seis estados que implantaram políticas públicas (Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) encontraram dificuldades na busca ativa do grupo beneficiário.

Análise também a ser realizada refere-se ao público-alvo. Os auxílios financeiros são destinados a crianças e adolescentes cadastrados nos programas sociais de acordo com as escolhas políticas feitas à época, colocando como critério de recebimento do auxílio financeiro a renda familiar, o que desconsidera a natureza de reparação em contexto de pandemia, questão que deve ser discutida e debatida por meio de estudos mais detalhados.

Quanto ao levantamento do número de órfãos, dos seis estados que implementaram programas somente três realizaram um diagnóstico prévio a partir de mapeamento local, ainda assim cruzando dados dos programas governamentais, não ampliando o benefício ou a localização do público. Destaca-se que pesquisadores da Universidade Federal da Paraíba vem realizando um trabalho essencial acerca dos impactos da política neste estado, tendo publicado pesquisas neste tema com olhares interdisciplinares, trazendo para a universidade discussões que pautam as dificuldades enfrentadas.

Ponto igualmente primordial da presente pesquisa liga-se à discussão da aplicação da doutrina de proteção integral na elaboração e na execução das leis, de tal forma que os direitos sociais sejam garantidos para todas as crianças e todos os adolescentes, conforme prevê a CF/88 e o ECA. A pesquisa constatou que não houve esforços conjuntos entre a União, os estados e os municípios para alinhamento das políticas públicas, iniciando com um mapeamento a partir de meios que levantassem os dados de forma contínua, os quais preparam a Rede de Garantia de Direitos para os encaminhamentos devidos com rapidez, além do fornecimento de serviços públicos para assegurar os direitos sociais básicos para crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente da pandemia. Ressalta-se que, de acordo com os estudos apresentados nesta pesquisa, ainda existe um número elevado de crianças e adolescentes órfãos da covid-19 que não foram encontrados, mesmo havendo leis e execução de programas vigentes nos estados do Consórcio Nordeste.

A proteção integral deve se valer nas ações e nas ofertas dos serviços, não somente nos auxílios financeiros ou na transferência de guarda para novos responsáveis legais, mas também, e principalmente, na observação das necessidades de crianças e adolescentes, auxiliando na ressignificação da sua nova fase de vida.

A pesquisa ora apresentada busca trazer subsídios para o questionamento sobre a qualidade dos serviços públicos, a qualificação dos atores que atuam no Sistema de Garantia de Direitos, as responsabilidades dos agentes públicos e jurídicos na construção das leis e dos programas qualificados. Nesse cenário, é fundamental levar ao controle social das políticas públicas o debate qualificado na procura da melhor forma de efetivar políticas públicas de proteção integral.

Nesse cenário, uma questão se coloca como essencial: como iremos construir uma política pública sobre orfandade sem um censo? Ainda há muito para se pesquisar e escrever sobre crianças e adolescentes que se encontram em orfandade e sobre como se faz política pública neste país para esse público. A pandemia da covid-19 demonstrou como métodos da necropolítica evidenciam as formas de excluir os vulnerabilizados, a exemplo do segmento social estudado nesta dissertação.

É com esse olhar voltado para o passado, com a vivência presente e a missão de levantar as vozes daqueles que não podem falar na academia e nas políticas públicas que fechamos esta pesquisa, sem encerrar, entretanto, as possibilidades de se trilharem novos caminhos de investigação nessa temática.

REFERÊNCIAS

- ANOREG SP. Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo. *MP identifica ao menos 454 órfãos da covid-19 em Campinas*. Publicado em 04 out. 2021. Disponível em: <https://www.anoregsp.org.br/noticias/70622/strongacidade-on-mp-identifica-ao-menos-454-orfaos-da-covid-19-em-campinasstrong>. Acesso em: 24 maio 2024.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.
- BRASIL. Poder Legislativo. Lei n.º 8.069, 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 16/07/1990, p. 13563. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=16/07/1990>. Acesso em 10 jan. 2023.
- BRASIL. Presidência da República. Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. *Diário Oficial da União* de 07/02/2020, p. 1. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/02/2020&jornal=515&pagina=1&totalArquivos=77>. Acesso em: 30 maio 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Dossiê [recurso eletrônico]: STF na pandemia de Covid-19* / Supremo Tribunal Federal. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2021. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoCatalogoProdutoConteudoTextual/anexo/Dossi%C3%A9_Covid1612digital.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. Resolução n.º 256, de 12 de dezembro de 2024. Estabelece normas gerais e parâmetros para a garantia da proteção integral à criança e ao adolescente na condição de orfandade, decorrente da morte de um ou de ambos os pais ou cuidadores primários. *Diário Oficial da União* de 19/12/2024, edição 244, seção 1, p. 124. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-CiUCH1XsyTjq8Yo2Z2APUi4CmrtYSDc/view>, Acesso em: 22 maio 2024.
- BRAUN, Virginia.; CLARKE, Victoria. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2. p.77-101. 2006.
- CAMARANO, Ana Amélia. *Os dependentes da renda dos idosos e o coronavírus: órfãos ou novos pobres?* Brasília (DF): Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, jul. 2020 (Norma Técnica, no 81). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/7da96057-8680-49bc-b0f5-c8115527178a/content>. Acesso em: 11 ago. 2025.

CEARÁ. Lei Estadual n.º 19.062, de 30 de outubro de 2024. Institui o Programa Ceará Acolhe. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-19062-2024-ceara-institui-o-programa-ceara-acolhe>. Acesso em: 25 mar. 2025.

CEARÁ. Decreto n.º 36.466, de 06 de março de 2025. Regulamenta a Lei n.º 19.062, de 30 de outubro de 2024, que institui o programa Ceará Acolhe. *Diário Oficial do Estado* de 03/06/2025, n.º 44, p. 2. Fortaleza, CE, 2025. Disponível em: <https://www.pge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/47/2025/04/do20250306p01.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Motivos do acolhimento de crianças e adolescentes refletem problemas sociais*. Publicado em 13 de jul de 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/motivos-do-acolhimento-de-criancas-e-adolescentes-refletem-problemas-sociais/>. Acesso em: 26 maio 2024.

DE MATOS BRASIL, Aloísio Antônio Gomes *et al.* Social inequalities and extreme vulnerability of children and adolescents impacted by the COVID-19 pandemic. *The Lancet Regional Health – Americas*, vol. 5, n.100103. 19 nov. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.lana.2021.100103>. Acesso em: 28 maio 2024.

DEL PRIORI, Mary (org.) *História das Crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2023.

FONSECA, Elize Massard da *et al.* Political Discourse, Denialism and leadership failure in Brazil's response to COVID-19. *Public Global Health*. 2021, vol. 16, n. 8-9, 1251-1266. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441692.2021.1945123>. Acesso em: 28 maio 2024

FRANÇA-JUNIOR, Ivan; DORING, Marlene; STELLA, Isete Maria. *Crianças órfãs e vulneráveis pelo HIV no Brasil: onde estamos e para onde vamos?* Revista de Saúde Pública [online], v. 40, p. 22-30, 14 set. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/NjGvhSdderScVGfLt4YjmLg/?lang=pt#ModalArticles>. Acesso em: 29 maio 2024.

G1. *O Brasil é o pior país do mundo na gestão da epidemia de covid-19, aponta estudo australiano*. Publicado em 28 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/01/28/brasil-e-pior-pais-do-mundo-na-gestao-da-epidemia-de-covid-19-aponta-estudo-australiano.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2024.

GOULART, Adriana da Costa. Revisitando a espanhola: a gripe pandêmica de 1918 no Rio de Janeiro. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, Rio de Janeiro, ano 2005, v.12, n. 1, p. 101-142, 19 abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/Wkqm45R4ptVzTqSpKxJhfRh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 maio 2024.

HILLIS, Susan D. *et al.* Global minimum estimates of children affected by COVID-19-associated orphanhood and deaths of caregivers: a modelling study. *The Lancet*, vol. 398, n.10298, p. 391-402, jul. 2021. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(21\)01253-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(21)01253-8/fulltext). Acesso em: 28 maio 2024

LAVORATTI, Cleide; CORDEIRO, Evelin Emanuele. Órfãos da Covid: Mapeamento da situação de Crianças e Adolescentes de Ponta Grossa-PR. *Caderno Humanidades em Perspectivas*, Curitiba, v. 6, n. 15, p. 52-63, 2022. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/2342>. Acesso em 25 maio 2024.

LOPES, Laura Marques. *Pandemia da covid-19, orfandades e políticas públicas no Consórcio Nordeste: uma análise a partir da antropologia*. 2023. 66 f. Monografia (Graduação em Antropologia). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/34024>. Acesso em 25 maio 2024.

MARANHÃO. Lei n.º 11.508, de 08 de julho de 2021. Institui o “Auxílio Cuidar”, destinado às crianças e adolescentes em situação de orfandade bilateral no Estado do Maranhão. *Diário Oficial do Estado* de 08/07/2021, n. 127, p. 1. São Luís, Maranhão, 2021. Disponível em: <https://www.saude.ma.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/LEI-No-11.508-DE-8-DE-JULHO-DE-2021..pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

MARANHÃO. Decreto n.º 36.911, de 04 de agosto de 2021. Regulamenta a Lei nº 11.508, de 8 de julho de 2021, que institui o Auxílio Cuidar, destinado a crianças e adolescentes em situação de orfandade bilateral no Estado do Maranhão. *Diário Oficial do Estado do Maranhão* de 04/08/2021. Disponível em: <https://www.saude.ma.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/DECRETO-No-36.911-DE-4-DE-AGOSTO-DE-2021..pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

MICHAELIS, *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Editora Melhoramentos, 2021.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração de Genebra*: resolução adotada em 26 de setembro de 1924. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/22021/file/Declaracao-de-Genebra-1924.pdf>. Acesso em: 26 maio 2024.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*: resolução nº 217-A III, adotada em 10 de dezembro de 1948. Orfandade Global associada à covid-19. Disponível em: <https://www.cdc.gov/globalhealth/covid-19/orphanhood/index.html#print>. Acesso em: 30 ago. 2023.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos da Criança*: resolução adotada em 20 de novembro de 1959. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_universal_direitos_crianca.pdf. Acesso em: 26 maio 2024.

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança*: resolução adotada em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 26 maio 2024.

PERNAMBUCO. Lei Ordinária n.º 18.242, de 04 de julho de 2023. Institui a Política de Proteção às Crianças e aos Adolescentes Órfãos de Vítimas da covid-19 no âmbito do Estado de Pernambuco. *Diário Oficial do Estado* de 05/07/2023, p. 6. Errata feita no DOE, em

06/07/2023, p. 2. Recife, PE, 2021. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=73417&tipo=>. Acesso em: 22 maio 2024.

PERNAMBUCO. Decreto n.º 51.703, de 28 de outubro de 2021. Regulamenta a Lei n.º 17.415, de 28 de setembro de 2021, que institui o Benefício Continuado Pernambuco Protege, destinado às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade total no Estado do Pernambuco. *Diário Oficial do Estado* de 29/06/2021, n.º 206, p. 3. Recife, PE, 2021. Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/04062022034308-decreto.51.703.de.28.10.21.paginas.3.4.pdf>. Acesso em: 22 maio 2024.

PIAUÍ. Consórcio Nordeste. Portaria n.º 03/CIDSNE/PRES, de 04 de março de 2021. Institui a Câmara Temática da Assistência Social no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – Consórcio Nordeste. *Diário Oficial do Estado* de 4/03/2021, n.º 44, p. 8. Piauí, Teresina, 2021. Disponível em: <https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Portaria-nº-03-2021-Câmara-Temática-Assistência-Social-DOE.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

PIAUÍ. Consórcio Nordeste. Resolução n.º 03, de 19 de julho de 2021. Institui, no âmbito do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Consórcio Nordeste, o Programa Nordeste Acolhe, voltado à promoção de ações de proteção social às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade em decorrência da Covid-19, no campo da política pública de assistência social integrada, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado* de 20/07/2021, n.º 153, p. 12. Piauí, Teresina, 2021. Disponível em: https://www.consorcionordeste.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/Resolução_nº_03_2021_-Institui_o_Programa_Nordeste_Acolhe.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

PIAUÍ. Lei n.º 7.611, de 22 de outubro de 2021. Cria o Programa Nordeste Acolhe - Piauí, programa de proteção social voltado para as crianças e adolescentes em situação de orfandade em face da pandemia da Covid-19, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Consórcio Nordeste. *Diário Oficial do Estado* de 22/10/2022, n.º 230, p. 1. Piauí, Teresina, 2021. Disponível em: https://www.oitomeia.com.br/wp-content/uploads/2021/10/DIARIO22_6bef84ab70.pdf. Acesso em: 30 maio 2024

PINHEIRO, Ângela. *Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, Mary del (org.). *História das crianças no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei n.º 11.047, de 04 de janeiro de 2022. Institui o Programa Estadual de Proteção às Crianças e aos Adolescentes Órfãos de Vítimas da COVID-19 (RN ACOLHE) e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado* de 05/01/2022, p. 1. Rio Grande do Norte, Natal, 2022. Disponível em: <https://portalfatosdorn.blogspot.com/2022/01/lei-n-110472022-institui-o-programa-de.html>. Acesso em: 26 maio 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto n.º 31.508, de 12 de maio de 2022. Regulamenta a Lei Estadual n.º 11.047, de 4 de janeiro de 2022, que instituiu o Programa Estadual de Proteção às Crianças e aos Adolescentes Órfãos de Vítimas da COVID-19 (RN ACOLHE), e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado* de 13/05/2022, n.º 15, p. 02. Rio Grande do Norte, Natal,

2022. Disponível em: adcon.rn.gov.br/ACERVO/gac/DOC/DOC000000000287777.PDF. Acesso em: 26 maio 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Trabalho da Habitação e da Assistência Social – SETHAS-RN. Resolução n.º 01, de 23 de maio de 2022. Aprova as orientações técnicas para o atendimento e acompanhamento das crianças e adolescentes órfãos de vítimas da COVID-19 por meio da Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através da execução do Programa RN Acolhe. Disponível em: adcon.rn.gov.br/ACERVO/SETHAS/DOC/DOC000000000288855.PDF. Acesso em: 26 maio 2024.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2004. Disponível em: https://www.editora.puc-rio.br/media/ebook_institucionalizacao_de_crianças_no_brasil.pdf. Acesso em: 29 junho 2023.

ROMÃO, Luiz Fernando de França. A jurisprudência do STF na pandemia da covid-19 e sua repercussão nas políticas públicas em tempos de crise. *Revista Direito em Movimento*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 107-119, 1º sem. 2022.

SANARMED. *Linha do Tempo do Coronavírus no Brasil*. Publicado em 19 de março de 2020. Disponível em: <https://sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil/>. Acesso em: 28 maio 2024.

SARAIVA, João Batista Costa. *Adolescente em conflito com a Lei: da indiferença à proteção Integral*. Livraria do Advogado Editora, 2021.

SERGIPE. Lei Estadual n.º 8.910, de 28 de outubro de 2021. Institui o Programa CMAIS - Sergipe Acolhe de proteção a crianças e adolescentes órfãos de vítimas da COVID-19 no Estado de Sergipe, e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de Sergipe* de 29/10/2021. Aracaju, Sergipe, 2021. Disponível em: [ttps://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L89102021.html](https://aleselegis.al.se.leg.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L89102021.html). Acesso em: 30 maio 2024.

SOCIEDADE MARANHENSE DE DIREITOS HUMANOS et al. *Denúncia de violações dos direitos à vida e à saúde no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. Passo Fundo: Saluz, 2021. Disponível em: https://dhsaude.org/relatorio/documento_denuncia_portugues/. Acesso em: 14 mar. 2024.

SPOSATI, Aldaíza (org.). SUAS e Proteção Social na Pandemia COVID-19. *Nota Técnica do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS)*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.

SPOSATI, Aldaíza; MORAES, Fabiana. *Estado das Artes da Atenção à Orfandade da covid-19 pelo Estado Brasileiro 03/2020 a 03/2022*. Coalizão Nacional Orfandade e Direitos. 2022.

SPOSATO, Karyna Batista. *O direito penal juvenil*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SPOSATO, Karyna Batista. *Direito Penal de Adolescentes – Elementos para uma Teoria Garantista*. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

SZWARCWALD, Célia Landmann *et al.* Covid -19 mortality in Brazil, 2020-21: consequences of the pandemic inadequate management. **Arch Public Health**, 80, 255, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s13690-022-01012-z>. Acesso em: 24 maio 2024.

UMWIN, Hut Juliette *et al.* Global, Regional, and national minimums estimates of children affected by covid-19 associated orphanhood and caregiver death, by age and family circumstance up to October 31, 2021: an updated modeling study. *Lancet Child Adolescent Health*, 2022, vol. 6 (4), p. 249-59. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/02/estudo-criancas-perderam-pais-covid-pandemia.pdf>.

UNFPA. Fundo de População da ONU. *A razão da mortalidade materna no Brasil aumentou 94% durante a pandemia*. Fundo de População da ONU alerta para grave retrocesso. Publicado em 18 de out de 2020. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/news/razao-da-mortalidade-materna-no-brasil-aumentou-94-durante-pandemia-fundo-de-populacao-da-onu>. Acesso em: 03 jun. 2024.

UNICEF. Impactos primários e secundários da covid-29 em Crianças e Adolescentes. *Relatório de análise 3ª rodada*. 19 jun. 2021 Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/15136/file/relatorio_analise_impactos-primariose-secundarios-da-covid-19-em-criancas-e-adolescentes_terceira-rodada.pdf Acesso em: 25 maio 2024.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima *et. al.* A emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil. *Rev. Direito e Práxis*, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/49180>. Acesso em: 10 jul. 2025.

APÊNDICE A - Linha do tempo dos principais marcos históricos da orfandade de crianças e adolescentes decorrentes da covid-19 no Brasil

Mês/Ano	Marco covid-19	Medidas tomadas pelo Governo Federal ou Estadual
08/12/2019	Iniciou-se na cidade de Wuhan, na China, o surto do vírus da covid-19, o qual se espalhou pelo mundo inteiro com um número acentuado de casos em várias nações.	-----
30/01/2020	A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a epidemia como uma emergência de importância internacional (ESPII).	-----
06/02/2020	Lei n.º 13.979 dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019.	-----
26/02/2020	O Brasil tem seu primeiro caso de covid-19 identificado.	Monitoramento do caso no Hospital Albert Einstein.
05/03/2020	Primeira transmissão interna da covid-19.	Publicada em edição extra do Diário Oficial da União a assinatura de contratos de aquisição de máscaras para proteção dos profissionais de saúde que atuam na rede pública, no valor de R\$72,9 milhões. Foram adquiridas 500 mil máscaras do modelo N95 e quase 19 milhões de máscaras cirúrgicas. Também foram adquiridos: óculos, álcool em gel e luvas.
11/03/2020	A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a oficialização da pandemia .	O Ministério da Saúde negocia com o Poder Legislativo a liberação de até R\$5 bilhões para ações de enfrentamento ao coronavírus, oriundos de emendas da relatoria da Casa, para ser utilizado na Atenção Primária e hospitalar.
17/03/2020	Notificação da primeira morte por covid-19 no Brasil.	A recomendação do Ministério é que a testagem para coronavírus seja feita apenas em casos graves. O RJ decreta emergência. Portaria do Governo Federal torna crime contra a saúde pública recusa ao isolamento e à quarentena que for determinado pelas autoridades em caráter emergencial.
20/03/2020	Medida Provisória (MPV) n.º 926, de 20 de março de 2020, dispondo sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus	-----

Mês/Ano	Marco covid-19	Medidas tomadas pelo Governo Federal ou Estadual
24/03/2020	Registros de covid-19 nos 26 estados e no Distrito Federal	O Ministério da Saúde anuncia ampliação para 22,9 milhões no total de testes disponíveis para diagnosticar contaminação por coronavírus. A pasta também convocou empresas para adquirir um milhão de frascos de álcool em gel de 500 ml, 200 milhões de máscaras cirúrgicas três camadas e 120 milhões de luvas. À noite, o presidente Jair Bolsonaro critica em pronunciamento o pedido para que as pessoas fiquem em casa, contrariando o que especialistas e autoridades sanitárias de todo o mundo têm recomendado. Bolsonaro culpou os meios de comunicação por espalharem o que chamou de sensação de pavor e disse que, caso ele mesmo contraísse o vírus, seria apenas uma “gripezinha”.
16/04/2020	O Presidente da República, Jair Bolsonaro, decidiu exonerar o ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, o qual atuou como gestor do no período de 1º de janeiro de 2019 e 16 de abril de 2020. Quem assume o ministério é o médico oncologista e empresário Nelson Teich.	-----
23/04/2020	O Ministro da Saúde, Nelson Teich, diz não ser possível interpretar os dados e concluir se há indicativo de avanço da doença ou de diagnósticos médicos. Para ele, o foco é “ter ações”, mas não detalha o que pensa.	-----
06/05/2020	Dados deixam o Brasil em 6º lugar em todo o mundo em número de mortes pela covid-19. A colocação era ocupada pela Bélgica, que registrava 8.016 óbitos. Em número de casos, o Brasil segue em 9º lugar.	Ministério da Saúde lança programa Diagnosticar para Cuidar, com realização de 46 milhões de testes ainda em 2020.
07/05/2024	Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 641, em que o STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à covid-19	-----
10/05/2021	Emissão do Provimento n.º 22, expedido pela Corregedoria Geral da Justiça do Maranhão, que regulamenta os procedimentos para a elaboração de atestados de óbito em que falecidos deixam filhos, além de determinar a obrigatoriedade da comunicação dos casos aos órgãos de assistência social.	- -----
13/05/2020	Medida Provisória (MPV) n.º 966, de 13 de maio de 2020, dispondo sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19.	-----

Mês/Ano	Marco covid-19	Medidas tomadas pelo Governo Federal ou Estadual
15/05/2020	Ministro da Saúde, Nelson Teich, pede demissão do cargo pouco menos de um mês à frente da pasta, no período de 17 de abril até 15 de maio de 2020. O médico oncologista alertou sobre os riscos da cloroquina e defendeu medidas de distanciamento social – posicionamentos científicos, mas contrários ao que defende o presidente Jair Bolsonaro.	-----
16/05/2020	Eduardo Pazuello assume o Ministério da Saúde de 16 de maio de 2020 a 23 de março de 2021.	-----
22/05/2020	A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhece o Brasil como o mais afetado pela pandemia entre os países da América do Sul. Entidade critica também ampliação do uso da cloroquina, conforme novo protocolo do Ministério da Saúde. O país ultrapassa a Rússia e torna-se o segundo, em todo o mundo, com mais infectados. O Brasil fica atrás apenas dos Estados Unidos, que têm quase 1,6 milhão de infectados.	-----
29/05/2020	A Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343 impediu a União, na pessoa do presidente da República, de governar na gestão da pandemia da covid-19.	-----
15/03/2021	O médico Marcelo Queiroga foi escolhido pelo presidente Jair Bolsonaro para ser o novo ministro da saúde, no lugar do general Eduardo Pazuello, atuando no período de 23 de março de 2021 a 31 de dezembro de 2022. A troca acontece no pior momento da pandemia de covid-19 no Brasil, com mais de 2 mil registros de mortes diariamente. Pazuello ficou 9 meses na posição, período em que defendeu tratamento precoce contra covid-19 e, também, em aconteceram crises de abastecimento de oxigênio em Manaus e lentidão no programa de vacinação do país.	-----
07/2021	A revista <i>The Lancet</i> , periódico científico qualis do Reino Unido, divulgou um estudo apontando que, no Brasil, mais de 130 mil crianças e adolescentes órfãos perderam o pai, a mãe, os avós ou todos os seus cuidadores para a covid-19.	-----
06/07/2021	É aprovado pela Assembleia Legislativa do Maranhão o Projeto de Lei n.º 323/2021, o qual cria o Auxílio Cuidar para crianças e adolescentes órfãos de pai ou mãe, biológicos ou por adoção, em razão da covid-19.	-----

Mês/Ano	Marco covid-19	Medidas tomadas pelo Governo Federal ou Estadual
08/07/2021	Foi sancionada a Lei n.º 11.508, instituindo o Auxílio Cuidar, destinado às crianças e adolescentes em situação de orfandade bilateral no Estado do Maranhão, em face da pandemia da COVID-19.	-----
26/08/2021	Envio de proposta de indicação n.º 254.441/2021, da deputada Ivana Basto ao governador da Bahia, para criação do Fundo Estadual de Assistência a Crianças e Adolescentes órfãos de pais, mães e/ou responsáveis que tenham falecido em decorrência da covid-19.	A matéria teve sua última movimentação em 20 de outubro de 2021 e encontra-se no Departamento de Controle do Processo Legislativo com status de recebido.
04/08/2021	Foi sancionado o Decreto Regulamentador n.º 36.911, instituindo o Auxílio Cuidar, destinado a crianças e adolescentes em situação de orfandade bilateral no Estado do Maranhão, em face da pandemia da COVID-19.	-----
08/2021	Os nove estados da Região Nordeste pactuam o Programa Nordeste Acolhe expressando seu compromisso de garantir políticas públicas protetivas para crianças e adolescentes órfãos decorrente da covid-19 dessa região.	-----
08/10/2021	Envio de Proposta de Indicação n.º 1,177-2021 do deputado Ronaldo Medeiros, solicitando à Casa Legislativa de Alagoas apelo ao exmo. sr. Governador do Estado de Alagoas para que estude a viabilidade de implementar medidas especiais de amparo por psicólogos e assistentes sociais do Sistema Único de Saúde (SUS) a crianças e adolescentes órfãos da covid-19 no estado.	A matéria teve sua última movimentação em 26 de outubro de 2021 e encontra-se na Diretoria de Expediente-DIR-EXP, com status de proposição aprovada e encaminhada para as providências.
10/2021	Algumas entidades dos Direitos Humanos elaboraram o Relatório de Denúncia de violações do Direito à vida e a saúde no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil, apontando cerca de 130 mil crianças e adolescentes órfãos decorrente da covid-19 se considerado a perda dos seus cuidadores primários e secundários.	-----
26/10/2021	É sancionada a Lei Municipal n.º 16.135/2021, do município de Campinas, instituindo o Auxílio Campinas Protege, de caráter temporário e emergencial, destinado às famílias com crianças e adolescentes que perderam seu responsável legal em razão da covid-19 no município de Campinas.	-----

Mês/Ano	Marco covid-19	Medidas tomadas pelo Governo Federal ou Estadual
13/12/2021	Abertura da consulta pública para decidir sobre o tema da vacinação de crianças. Queiroga volta a dizer que os óbitos de crianças estão dentro de patamar “aceitável”. Na ocasião, a Câmara Técnica de Assessoramento em Imunizações para covid-19 (Ctai) divulgou nota a favor da vacinação, mostrando que, em 2020, 156 crianças de 5 a 11 anos morreram em decorrência da doença. Em 2021, o número de mortes nesta faixa etária foi 145. A estatística mostra uma morte de crianças de 5 a 11 anos a cada dois dias no Brasil.	-----
04/01/2022	O Ministério da Saúde divulga resultado da consulta pública: a maioria reprovou exigência de receita médica para vacinação de crianças. Em audiência pública sobre o tema, o ministério pressiona por exigência de receita para vacinação	-----
19/12/2022	Publicado estudo inédito, realizado por pesquisadores da Fiocruz e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que evidencia o quantitativo de 40.830 crianças e adolescentes que perderam suas mães por covid-19 no Brasil. O artigo com os resultados foi publicado em acesso aberto no periódico <i>Archives of Public Health</i> , da <i>Springer Nature</i> .	-----
24/11/2023	A Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial da Câmara dos Deputados, por iniciativa da deputada Luizianne Lins, realizou audiência pública sobre a orfandade de crianças e adolescentes em decorrência da pandemia de covid-19.	-----
03/04/2024	O Presidente Lula participa em Brasília da 12ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Durante seu discurso, o chefe do Executivo homenageou as crianças que perderam pais e mães em decorrência da covid-19.	O Presidente Lula reafirma o compromisso do Governo Federal de ofertar políticas públicas para crianças e adolescentes órfãos da covid-19
19/08/2024	Foi realizada uma sessão especial com secretários estaduais, operadores do direito e deputados estaduais com vistas a debater ações para acolhimento de crianças e adolescentes órfãos em Alagoas. O objetivo do debate foi atender à resolução n.º 247, de 12 de junho de 2024, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, visando a formular e propor estratégias de articulação de políticas públicas e serviços de atendimento em atenção às crianças e adolescentes em situação de orfandade.	Na ocasião a Sra. Kátia Bom, secretária da pasta da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, informou ter sido aplicado questionário aos 102 municípios, sendo que 50 cidades responderam que não possuíam órfãos e 52 cidades afirmaram que possuíam, tendo sido computados 92 crianças e 84 adolescentes em situação de orfandade, totalizadas 176,

Mês/Ano	Marco covid-19	Medidas tomadas pelo Governo Federal ou Estadual
30/10/2024	Sancionada a Lei Estadual n.º 19.062, instituindo o Programa Ceará Acolhe	Até o fechamento deste trabalho não foi dado início às ações do programa Ceará Acolhe
06/03/2025	Sancionado o Decreto n.º 36.466, regulamentando o Programa Ceará Acolhe.	Até o fechamento deste trabalho não foi dado início às ações do programa Ceará Acolhe.
11/06/2025	Realização de colóquio com representantes dos órgãos participantes da atividade, os quais deliberaram pela criação de um Grupo de Trabalho (GT) interinstitucional, com o objetivo de enfrentar os múltiplos desafios relacionados ao tema.	Na ocasião, o Comitê Estadual Orfandade e Direitos da Bahia apresentou dados apontando que 11.743 crianças e adolescentes são órfãos na Bahia, conforme informações coletadas através do Registro Civil de 2020 a 2024. O Femicídio, a Covid- 19 e a violência são apontadas como as principais causas de perda dos progenitores ou responsáveis legais

ANEXO A – MODELO DE TERMO DE RESPONSABILIDADE

Modelo de Termo de Responsabilidade

**TERMO DE RESPONSABILIDADE DE COMUNICAÇÃO DE OCORRÊNCIAS DO REPRESENTANTE
LEGAL DO BENEFÍCIO CONTINUADO PERNAMBUCO PROTEGE INSTITUÍDO PELA LEI Nº
17.415, DE 28 DE SETEMBRO DE 2021**

Eu _____, portador(a) da Cédula de Identidade nº _____, Órgão emissor: _____ UF: _____ CPF nº: _____, neste ato responsável legal de _____, nascido em: _____, portador de número de CPF: _____, declaro que pelo presente Termo de Responsabilidade declaro estar ciente de deverá ser comunicado à Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude de Pernambuco no prazo de trinta dias, a contar da data em que o mesmo ocorrer, as seguintes situações:

- I – falecimento do beneficiário;
- II – matrícula (a cada período), trancamento de curso e/ou cancelamento de matrícula em instituição de ensino superior, no caso de beneficiário entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro anos);
- III - formalização, pelo beneficiário, de contrato de trabalho, nos moldes do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), ainda que na condição de menor aprendiz;
- IV – modificação da representação legal do beneficiário;
- V – mudança de endereço, telefone ou e-mail de contato da representação legal do beneficiário;
- VI – alteração de informações bancárias para fins de recebimento do benefício; e
- VII – mudança de certidão de nascimento por ocasião de adoção.

A falta do cumprimento do compromisso ora assumido, além de obrigar à devolução de importâncias recebidas indevidamente, quando for o caso, sujeitar-me-á às penalidades previstas nos arts. 171 e 299 do Código Penal.

_____, _____
Local data

Assinatura do/a responsável legal

ANEXO B – MODELO DE REQUERIMENTO DO BENEFÍCIO CONTINUADO PERNAMBUCO PROTEGE

REQUERIMENTO DO BENEFÍCIO CONTINUADO PERNAMBUCO PROTEGE INSTITUÍDO PELA LEI Nº 17.415, DE 28 DE SETEMBRO DE 2021
À Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude de Pernambuco,
Eu _____, portador(a) da Cédula de Identidade nº _____, Órgão emissor: _____ UF: _____ CPF nº: _____ residente e domiciliado no endereço: _____ nº _____, Bairro: _____, Complemento: _____ Cidade _____ UF: _____ CEP: _____ Telefone nº: () _____ e-mail: _____, neste ato responsável legal, venho requerer a concessão do Benefício Continuoado Pernambuco Protege, em favor da criança/adolescente, abaixo relacionada, tendo em vista a situação de orfandade total em decorrência da covid 19, com base na Lei nº 17.415, de 28 de setembro de 2021 , com a documentação comprobatória, em anexo. Nome do/da Beneficiário/a: _____ Data de nascimento: _____ Número da certidão de Nascimento: _____ Número de CPF: _____
_____ Local / / data _____ Assinatura do/a responsável legal
Considerações Técnicas de Profissional da Assistência Social do município de residência do/a beneficiário/a: _____ <div style="text-align: center;"> _____ Assinatura carimbo de Profissional do SUAS do município </div> Nome: _____ Função: _____ Matrícula ou CPF: _____