



## **A orfandade associada ao COVID-19: Mapeamento das políticas públicas destinadas às crianças que perderam seus familiares durante a pandemia**

**Palavras-Chave:** orfandade; órfãos; covid-19; políticas públicas.

**Autoras:**

**Isabella Luiza Fazani Cavallieri [Faculdade de Educação/Unicamp]**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Aparecida Guedes Monção (orientadora) [Faculdade de Educação/Unicamp]**

---

### **INTRODUÇÃO**

Sabe-se que no final de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre casos de pneumonia na China, causados por uma nova cepa de coronavírus. Em janeiro de 2020, a doença foi identificada e declarada uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Em 11 de março de 2020, a OMS declarou a pandemia da COVID-19. No Brasil, a primeira infecção ocorreu em fevereiro de 2020 e a primeira morte em março de 2020. Apesar das orientações da OMS, o governo brasileiro, liderado por Jair Bolsonaro, demorou a tomar medidas preventivas e a efetuar compras de vacinas, resultando em 712.769 mortes em decorrência da doença até o presente momento, de acordo com os dados apresentados pelo Painel Coronavírus<sup>1</sup>.

Para além da saúde pública, a pandemia deixou consequências imensuráveis em diferentes setores públicos, como educação, economia e assistência social. Durante este período, as desigualdades sociais foram escancaradas, evidenciando o aumento da pobreza e da violência.

Durante a crise sanitária, os indicadores de mortalidade apontavam diretamente para os idosos, devido ao grau de risco de evolução da doença. Por outro lado, devido ao baixo índice de contaminação e mortalidade de crianças e adolescentes, essa faixa etária foi deixada de lado nos debates acerca da saúde e bem-estar de modo geral, mesmo sabendo que, a criança e adolescente são reconhecidos como sujeitos de direitos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990). Todavia, é possível relacionar a violação dos direitos de crianças e adolescentes ao analisar de que modo as mortes de pessoas idosas impactou na propagação da pobreza. Camarano (2020), aponta que em 2019 em 72,6 milhões de domicílios, 35% é residido por idosos. Nestes domicílios, os idosos contribuem 70% na renda familiar. Neste sentido, considerando o leque de possibilidades da composição familiar brasileira, é possível identificar como a pandemia afetou e continuará afetando as famílias brasileiras não só na questão da saúde e integridade física, como também no âmbito financeiro.

Outro ponto relevante a se destacar quanto os impactos causados pela Covid-19, está relacionado à insegurança alimentar. Durante este período, houve um agravamento da insegurança alimentar que já ocorria com indivíduos em situação de vulnerabilidade e a inserção de mais grupos nesta condição. Frente a esta circunstância, o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), por meio da Lei nº 13.987/2020, autorizou durante o período de suspensão de aulas presenciais, a distribuição de alimentos aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas. Em Campinas-SP, foi possível acompanhar a movimentação de entregas de cestas básicas, organizada pelos gestores das creches e escolas públicas, que auxiliou o enfrentamento da insegurança alimentar. Entretanto, é importante enfatizar que esta medida não foi suficiente para o combate à vulnerabilidade alimentar dado que a insegurança alimentar está diretamente associada ao empobrecimento da população para além da crise sanitária, como destaca De Paula e Zimmermann (2021). Além da insegurança no âmbito da saúde física e mental, impacto educacional, aumento das violências, aprofundamento das desigualdades sociais, aumento da pobreza e insegurança alimentar, uma das consequências da pandemia da Covid-19, foi a orfandade causada em crianças e adolescentes que

---

<sup>1</sup> Disponível em: Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em: 04 de agosto de 2024.

perderam seus cuidadores / responsáveis legais. Esta pesquisa visa averiguar a implementação de políticas públicas destinadas às crianças, que sofreram a perda de seus familiares durante a pandemia da COVID-19, no âmbito nacional e no município de Campinas-SP.

## METODOLOGIA

O estudo, de abordagem qualitativa, utilizou como procedimentos metodológicos a revisão bibliográfica e a análise documental. A pesquisa bibliográfica foi realizada no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, na Scielo e em bases legislativas, com os seguintes descritores: órfãos da pandemia; órfãos; Covid-19; orfandade associada a pandemia; luto infantil.

Ao considerar o recorte temporal da pesquisa (2020 - 2023), observou-se poucos estudos a respeito da temática, sendo necessário incorporar o Google Acadêmico para obtenção de resultados. Para a análise documental, foram considerados os documentos legais nacionais e municipais e Projetos de Lei sobre a temática. Para a análise dos Projetos de Lei, realizou-se um mapeamento organizado em tabela, com as seguintes informações: 1) Autoridade; 2) Número; 3) Data; 4) partido político; 5) Ementa; 4) situação atual. A *autoridade* refere-se ao órgão responsável pela Lei ou Projeto de Lei. O *número* é o número da PL; A *data* menciona a data de publicação da PL; O *partido político*, tem por finalidade a análise da relação entre os partidos políticos e sua localidade com as regiões com maiores índices de órfãos pela pandemia do COVID-19. A *ementa* resume brevemente as reivindicações acerca do tema. A *situação atual* retrata como se encontram estes projetos de lei até o momento atual.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao analisar o alto número de mortes pelo COVID-19 em adultos, estima-se a quantidade de crianças e adolescentes que ficaram órfãos em decorrência da doença. É importante ressaltar que a orfandade se caracteriza em orfandade bilateral - perda de pai e mãe e monoparental - perda do pai ou da mãe. Porém, ao considerar a mortalidade dos idosos neste contexto, entende-se que a orfandade parental também impactou na estabilidade dos direitos assegurados por lei.

A revista britânica The Lancet divulgou em 2021, uma pesquisa conduzida pelo Imperial College London, a qual apresenta um modelo estatístico referente ao número de órfãos para 21 países. De acordo com os dados, até outubro de 2021 a estimativa é de 113.150 órfãos de pai e mãe, de até 18 anos no Brasil. Ao se considerar o total de perdas parentais, como pais, avós ou cuidadores principais, o número sobe para 130.363. Do mesmo modo e de maneira autônoma, a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen-Brasil)<sup>2</sup>, realizou o levantamento do número de órfãos por meio do cruzamento entre as certidões de óbito e as certidões de nascimento. Segundo os dados, estima-se que no mínimo 12.000 crianças de até seis anos de idade ficaram órfãs no Brasil de um dos pais, de março de 2020 a setembro de 2021.

Ao realizar uma análise sobre os impactos causados pela orfandade, é possível verificar que na conjuntura pandêmica da Covid-19 em que o isolamento social foi exigido, o processo de luto tornou-se ainda mais complexo. De acordo com Raposo *et al* (2023), a experiência do luto nesta perspectiva pode ocasionar às crianças o desenvolvimento de problemas mentais ou comportamentais e que em decorrência do isolamento social e da ausência dos ambientes escolares, o luto proporcionou às crianças menores um maior risco de manifestar problemas comportamentais, uma vez que a escola oportuniza momentos de compartilhamento de sentimentos e lembranças, além de estabelecer uma rotina, ação fundamental para estabilidade de crianças em tempos de dificuldade.

Embora ainda não tenha sido realizado um mapeamento oficial do número de órfãos e averiguação das regiões brasileiras mais afetadas, alguns estados e municípios brasileiros iniciaram este levantamento e estabeleceram programas de amparo e auxílio financeiro. O Estado do Maranhão, por meio da Lei nº 11.508/2021, foi o primeiro estado brasileiro a estabelecer o Auxílio Cuidar, um programa que institui um auxílio financeiro destinado às crianças e adolescentes em situação de orfandade bilateral em decorrência da pandemia da Covid-19. O programa inspirou os outros estados da região do Nordeste, que juntos por meio do Consórcio Nordeste, estabeleceram o Programa Nordeste Acolhe<sup>3</sup>. Este programa visa atender os 24.860 órfãos em decorrência da

<sup>2</sup> Disponível em: Agência Brasil. **Covid-19 deixou 12 mil órfãos de até seis anos no país, mostram cartórios.** <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-10/covid-19-deixou-12-mil-orfaos-de-ate-6-anos-no-pais-mostram-cartorios/> Acesso em: 30 mai 2024.

<sup>3</sup> Disponível em: Consórcio Nordeste. **Governadores do Nordeste lançam programa "Nordeste Acolhe", que prevê benefício de R\$500 aos órfãos da Covid-19** <https://consorcionordeste.gov.br/noticia/governadores-do-nordeste-lancam-programa-nordeste-acolhe-que-preve-beneficio-de-r500-aos-orfaos-da-covid-19/> Acesso em: 08 jun 2024.

pandemia em toda a região do nordeste e prevê um auxílio de R\$500 mensais até o beneficiário completar 18 anos de idade.

De mesmo modo, ainda em 2021, o Estado de São Paulo decretou o Projeto SP Acolhe, do programa Bolsa do Povo<sup>4</sup>. O programa promoveu um auxílio financeiro para famílias em situação de vulnerabilidade social que perderam membros familiares por Covid-19. O auxílio é de seis parcelas mensais de R\$300 e é destinado às famílias com renda familiar de até três salários mínimos e que tiveram a perda de pelo menos um membro pela Covid-19, seja filhos, pais, cônjuges, etc. mas que estejam no núcleo familiar.

O Ministério Público de Campinas no Estado de São Paulo, começou a contabilizar e a localizar as crianças e adolescentes órfãos em decorrência da Covid-19. Por meio da Lei nº 16.135/2021, Campinas estabeleceu o Auxílio Campinas Protege, de caráter emergencial e temporário (até o fim da pandemia), em que cada família recebe aproximadamente R\$1.500,29 e é destinado às famílias que contenham crianças e adolescentes de até 17 anos e 11 meses, cujo detentor da guarda tenha falecido em virtude da Covid-19. Posteriormente, o município de Campinas também produziu um Plano de Ação destinado às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade causada pela COVID-19, através da Lei nº 16.200/2022.

Verificou-se também que durante os anos de 2021 a 2023, muitas outras regiões do Brasil propuseram leis de amparo às crianças e adolescentes órfãos especificamente da Covid-19, como mostra a tabela abaixo:

**Tabela 1 - PROJETOS DE LEI**

Autoridade	Número	Data	Partido	Ementa
Câmara dos deputados	PL 979	mar./2021	PT/PI	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, para dispor sobre a pensão especial à criança ou adolescente cujo o detentor da guarda falecer em virtude do coronavírus – COVID-19 e não for filiado ao Regime Geral de Previdência Social e dá outras providências.
Câmara dos deputados	PL 1125	mar./2021	PSB/PE	Dispõe sobre a inclusão de famílias monoparentais na lista prioritária de vacinação contra a covid-19.
Câmara dos deputados	PL 1153	mar./2021	PROS/PR	Concede pensão por morte à criança ou ao adolescente cujo genitor, falecer em decorrência do coronavírus (covid-19).
Câmara dos deputados	PL 1125	mar./2021	MDB/PE	Dispõe sobre a prioridade de viúvos e viúvas, chefes de famílias monoparentais, que sejam pais ou mães de crianças ou adolescentes, na vacinação contra o Covid-19.
Câmara dos deputados	PL 1305	abr./2021	PDT e PT/PI	Altera o Decreto nº 10.579, de 18 de dezembro de 2020, ao modificar a redação do “caput” do art. 1º e seu correspondente § 1º, do art. 3º, e alterar o art. 4º, que passa a ser disposto como art. 5º.
Câmara dos deputados	PL 1437	abr./2021	PSDB/GO	Institui o Programa Nacional de Apoio Social e Psicológico a crianças e adolescentes que se tornaram órfãos devido à pandemia causada pela covid-19, (PRONASP).
Câmara dos deputados	PL 1580	abr./2021	REPÚBLICA/AM	Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único; e altera o art. 2º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para incluir como público alvo da assistência social as crianças e adolescentes abandonados ou órfãos de pai e mãe.
Câmara dos deputados	PL1588	abr./2021	PT	Estabelece compensação financeira a criança ou adolescente, de 0 a 17 anos, afastado do convívio familiar em razão de óbito dos genitores ou responsáveis por COVID-19 e dá outras providências.
Câmara dos deputados	PL 1824	mai./2021	REPÚBLICA e AVANTE/BA e MG	Institui o Programa de Proteção às Crianças e Adolescentes Órfãos de Vítimas da Covid-19 e da Violência Doméstica e Familiar (PPCOV).
Câmara dos deputados	PL 2183	jun./2021	PSD/SC	Institui pensão especial destinada a crianças, cujos pais ou mães faleceram vítimas do coronavírus (Covid-19).
Câmara dos deputados	PL 2248	jun./2021	PSB/MG	Dispõe sobre compensação financeira a ser paga pela União às crianças e adolescentes que, ficaram órfãos, de um ou mais genitores, durante o período de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente do COVID -19
Câmara dos deputados	PL 2333	jun./2021	PT/SP	Assegura o direito à pensão por morte ao adolescente cujo genitor falecer em decorrência do coronavírus (covid-19).

<sup>4</sup> Disponível em: Governo do Estado de São Paulo. **Bolsa do Povo** <https://www.bolsadopovo.sp.gov.br/> Acesso em: 08 jun 2024.

Câmara dos deputados	PL 2544	jul./2021	DEM/SP	Dispõe sobre Pensão Especial aos Órfãos da Covid-19
Câmara dos deputados	PL 2932	ago./2021	PT/RS	Institui pensão especial destinada as crianças e adolescentes órfãos em virtude da pandemia de Covid-19.
Câmara dos deputados	PL 3109	set./2021	PSB/CE	Institui a Política Nacional de Atenção Social e Saúde Mental às Crianças e Adolescentes que se tornaram órfãos devido à pandemia causada pela Covid-19.
Câmara dos deputados	PL 600	mar./2022	PODE/GO	Institui pensão especial às crianças que perderam seus pais em decorrência da Covid-19.
Câmara dos deputados	PL 126	fev./2023	PSOL/SP	Estabelece diretrizes para a criação do Programa de amparo destinado às crianças e adolescentes em situação de orfandade em decorrência da perda da pessoa de referência do cuidado vítima do COVID-19.
Senado Federal	PL 851	mar./2021	CIDADANIA/MA	Institui ajuda emergencial aos menores de 18 anos órfãos de pai e mãe cuja causa morte tenha se dado em decorrência da Covid-19.
Senado Federal	PL 1692	mai./2021	CIDADANIA/MA	Institui o Fundo de Amparo às Crianças Órfãs pela Covid-19 (FACOVID) e altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para incluí-lo entre os destinatários do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos.
Senado Federal	PL 2180	jun./2021	CIDADANIA/MA	Institui o Fundo de Amparo às Crianças Órfãs pela Covid-19 (FACOVID) e altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para incluí-lo entre os destinatários do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos.
Senado Federal	PL 2291	jun./2021	PT/PE	Dispõe sobre a concessão de pensão especial para crianças e adolescentes cujos pais ou responsáveis tenham falecido em razão da infecção provocada pela Covid -19 (Órfãos da Covid).
Senado Federal	PL 3821	out./2021	CPI da Pandemia	Institui pensão especial para crianças e adolescentes órfãos de vítimas da pandemia da covid-19.

Fonte: elaboração própria

Ao examinar a tabela, é possível realizar uma análise temporal no que se destaca um maior número de projetos no ano de 2021, o que pode ser relacionado ao momento da pandemia vivido naquele período. Outra análise possível, é a dos partidos políticos mais ativos nesta temática, destacando-se o PT com cinco projetos e o PSB com quatro projetos. Acerca das ementas dos projetos tratados, observa-se em maior recorrência propostas relacionadas à pensão por morte destinadas aos filhos das vítimas fatais da Covid-19. Dentre os Projetos de Lei analisados, dez foram propostos pela região nordeste no Brasil, enquanto quatro pela região sudeste, três pela região sul, dois pela região centro-oeste e um pela região norte. Observa-se que a região nordeste tem uma forte representação, com projetos oriundos de estados como Piauí, Pernambuco, Ceará e Maranhão. O que em conjunto com as propostas do Programa Nordeste Acolhe, indicam uma resposta mais ativa de parlamentares em relação aos efeitos da pandemia.

De modo geral, é possível visualizar que principalmente no ano de 2021, momento em que o país se encontrava no ápice da pandemia do Covid-19, houve diversas tentativas de promulgar leis que estabelecessem ações governamentais de amparo e reparação às crianças e adolescentes filhos de vítimas fatais da Covid-19. Entretanto, a maioria dos Projetos de Lei foram pensados a outros Projetos de Lei que se relacionavam com a ementa, o que tornou o processo ainda mais demorado e burocrático. Percebe-se que a participação das cinco regiões brasileiras em propor projetos reflete em um esforço coletivo e nacional em combater os rastros deixados pela pandemia.

## CONCLUSÕES

Baseando-se nos argumentos discutidos e na revisão bibliográfica, foi possível identificar que uma das consequências da pandemia do vírus Covid-19 foi uma geração de órfãos. Crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade à mercê das movimentações públicas para garantia de seus direitos previstos em lei. Apesar dos dados estudados fazerem parte de um estudo ainda em andamento, devido ao período recente de análise, é possível identificar que algumas medidas já poderiam ter sido tomadas em uma escala nacional, uma vez que os dados apontados pela revista The Lancet são estimativas e naturalmente, o número de crianças e adolescentes órfãos pela pandemia são bem maiores.

Ainda que haja propostas de implementação de políticas públicas nacionais para este público alvo, que abrangem tanto o acompanhamento psicológico e/ou auxílio financeiro, por meio dos Projetos de Lei apresentados na câmara dos deputados e no senado federal, ainda não há leis federais que estabeleçam este amparo em uma abrangência nacional. Deste modo, não há uma orientação oficial e uma padronização do valor em reais do auxílio financeiro, que variando de estado para estado pode ser desconexo da realidade vivida por cada criança e adolescente. Ademais, verificou-se por meio da análise da tabela “Projetos de Lei” que a maioria das ementas das propostas de lei estão baseadas no auxílio financeiro até os dezoito anos de idade do adolescente em situação de orfandade. Ao se considerar o recorte temporal do período de pandemia e a demora em estabelecer políticas públicas a este público alvo, estima-se que muitos adolescentes não receberão amparo a tempo, antes de completarem os dezoito anos.

À guisa de conclusão, é importante ressaltar que a pesquisa evidenciou que em relação a situação de orfandade gerada pela pandemia, as medidas políticas propostas indicam a reparação dos problemas, um esforço que não deve ser desconsiderado, mas que deve também ser atrelado a efetivação de direitos fundamentais. As ações de amparo e proteção a estas crianças e adolescentes não são somente para reparação de uma crise sanitária, mas sim para a efetivação de seus direitos. Portanto, neste sentido, é dever do Estado desenvolver ações que ofereçam suporte financeiro e psicológico às crianças e adolescentes afetados, de modo a minimizar os efeitos da pandemia da Covid-19. Diante desse quadro, sugere-se como ponto de partida, a realização de um mapeamento destas crianças e adolescentes, com a finalidade de compreender o cenário para efetivar políticas públicas que garantam os direitos fundamentais das crianças e adolescentes.

## **BIBLIOGRAFIA**

- BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 1990.
- BRASIL. **Lei nº 13.987, de 2020.** Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Diário Oficial da União, Brasília, 07 abr. 2020.
- CAMARANO, Ana Amélia. Os dependentes da renda dos idosos e o coronavírus: órfãos ou novos pobres? **Ciência & saúde coletiva**, v. 25, p. 4169-4176, out. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/pgDTDv7hLHfHRTsvbFbsQqg/?lang=pt#>. Acesso em: 18 jan 2024.
- CAMPINAS. **Lei nº 16.135, de 26 de outubro de 2021.** Institui 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. Campinas, 10 out 2021.
- CAMPINAS. **Lei nº 16.200, de 16 de março de 2022.** Institui plano de ação destinado às crianças e aos adolescentes em situação de orfandade causada pela covid-19 no município de Campinas. Campinas, 16 mar 2022.
- HILLIS, Susan et al. 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: an updated modelling study. **The Lancet**, [S. l.], v. 6, n. 4, p. 249-259, 24 fev. 2022.
- MARANHÃO (Estado). **Lei nº 11.508/2021.** Dispõe o “Auxílio Cuidar”, destinado Às crianças e adolescentes em situação de orfandade bilateral no Estado do Maranhão. Maranhão, 8 jul 2021.
- DE PAULA, Nilson Maciel; ZIMMERMANN, Silvia A. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. **Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 10, n. 19, p. 56-67, 2021.
- OLIVEIRA, Daniela Ponciano. **A experiência do luto em uma criança órfã pela pandemia da Covid-19.** 128 f. Mestrado em Psicologia. Universidade Federal do Pará, Belém, 2023.
- RAPOSO, H. A. A.; MONTANHA, K. E. do C.; DE CASTRO, E. V.; VENÂNCIO, A. de O.; DE QUEIROZ, E. S.; COELHO, V. M.; DE SOUZA, J. C. P. O luto de crianças que perderam os pais durante a pandemia da COVID-19. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 15, n. 9, p. 8340–8360, 2023