



Produção Legislativa sobre Saúde Mental

Relatório Técnico

Realização: Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental

Presidente da FPSM: Deputado Pedro Campos (PSB-PE)

Secretaria Executiva: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS)

Responsável pela Execução Técnica: Rebeca Freitas (IEPS)

Coordenadora da Execução Técnica: Dayana Rosa (IEPS)

Secretário Executivo: Filipe Asth (IEPS)

Assessor de Comunicação: Samuel Costa (IEPS)

Apoio: Fundação José Luiz Egydio Setúbal e Instituto Betty & Jacob Lafer

Agradecimentos: Eixo Estratégia Política, Consultoria Legislativa do Senado Federal, Sara Tavares (IEPS), Victor Nobre (IEPS), Milena Rodrigues (IEPS).

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. Metodologia..... | 2 |
| 2. Principais resultados..... | 2 |
| Gráfico 1. Distribuição percentual de Projetos de Lei legislados na Câmara dos Deputados, por tipo de coordenação..... | 3 |
| Gráfico 3. Distribuição percentual de Projetos de Lei na Câmara dos Deputados, por tipo de tema.... | 5 |
| Gráfico 4. Distribuição percentual de Projetos de Lei no Senado Federal, por tipo de tema..... | 6 |
| Gráfico 5. Distribuição percentual de diagnósticos mais legislados na Câmara dos Deputados..... | 6 |
| Gráfico 6. Distribuição percentual de diagnósticos mais legislados no Senado Federal..... | 7 |
| Gráfico 7. Distribuição percentual de Projetos de Lei legislados na Câmara dos Deputados, por partido..... | 9 |
| Gráfico 8. Distribuição percentual de Projetos de Lei legislados no Senado Federal, por partido..... | 9 |
| Gráfico 9. Distribuição percentual o de Projetos de Lei, por Tipo de Interação com Políticas Públicas.. | |
| 10 | |
| ANEXO I - Lista de busca..... | 11 |

1. Metodologia

Em outubro de 2024, solicitamos um levantamento à Consultoria Legislativa do Senado sobre os Projetos de Lei (PL) em tramitação no Congresso Nacional, a partir de uma lista com 99 palavras-chave¹. No dia 4 de dezembro, recebemos a resposta com 630 PLs na Câmara e, no Senado, 80, totalizando 710 propostas - um aumento de 40% se comparado à Agenda 2023-2024. Em seguida, empregamos critérios analíticos e de exclusão/inclusão na pré-análise para o Planejamento Estratégico.

2. Principais resultados

Foram utilizados como critérios analíticos²: a) Categorização por Coordenação Temática da FPSM; b) Categorização por tema; e c) Constar na Agenda Legislativa anterior.

Originalmente, a Frente estava organizada em 16 eixos temáticos. Pela necessidade de debate específico apresentado pelo próprio campo da saúde mental, foram criados posteriormente mais 2 eixos de trabalho. Ainda assim, 252 das proposições legislativas existentes (40%) não foram relacionadas a nenhuma coordenação, pois a natureza de suas propostas não está contida nos temas abordados nos eixos de trabalho e por serem inúmeros os temas transversais ao da saúde mental. Assim, nossa mudança de abordagem na análise e apresentação dos PLs no Planejamento Estratégico e, posteriormente, na Agenda Legislativa, acontece na direção de reforçarmos o trabalho em saúde mental por uma perspectiva transdisciplinar.

De todo modo, nos gráficos a seguir podemos observar a distribuição dos PLs por coordenação na Câmara dos Deputados (Gráfico 1) e no Senado (Gráfico 2):

¹ Ver Anexo I.

² A categorização por Coordenação Temática abarcou no máximo três Coordenações ao todo, sendo uma a principal e as outras duas Coordenações com temas correlatos. Já a categorização por tema foi realizada incluindo no máximo três temas simultaneamente.

Gráfico 1. Distribuição percentual de Projetos de Lei legislados na Câmara dos Deputados, por tipo de coordenação

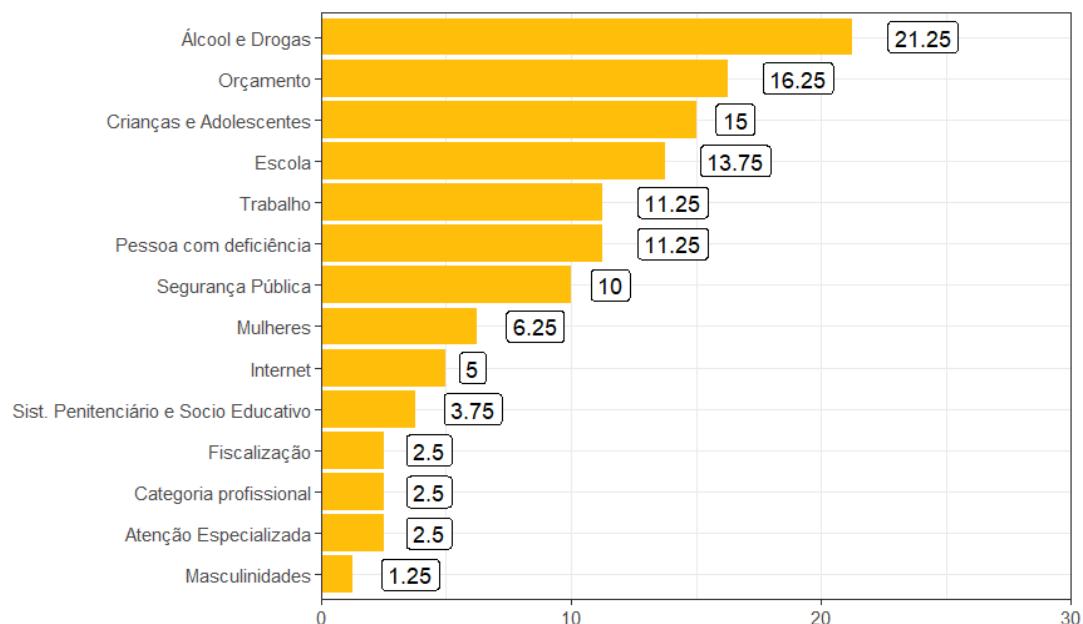
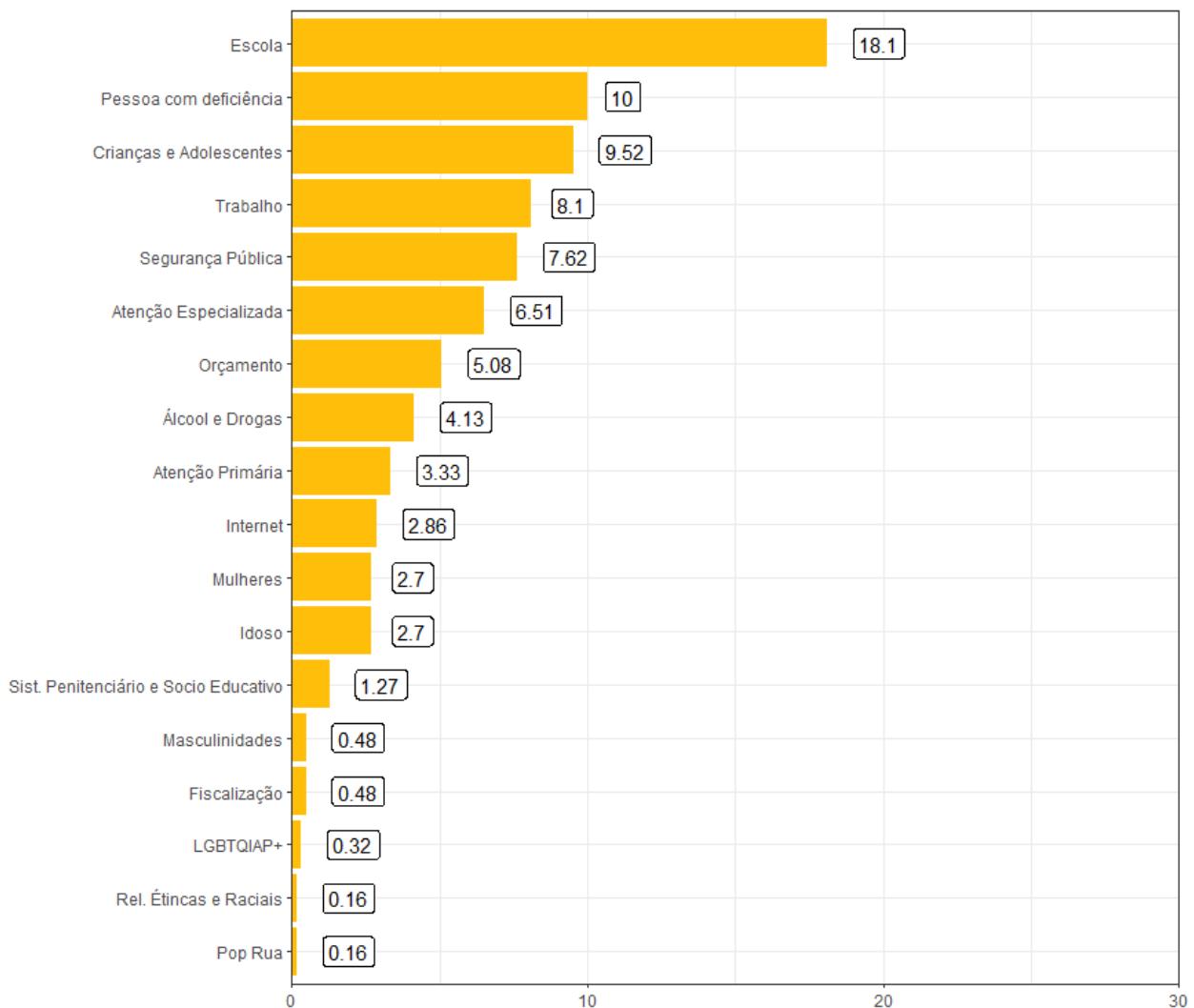


Gráfico 2. Distribuição percentual de Projetos de Lei legislados no Senado Federal, por tipo de coordenação



As análises sobre a relação dos temas (Gráfico 3 e 4) que se destacaram e foram relacionados nas proposições legislativas podem informar sobre uma concepção mais ampla de entendimento sobre saúde mental, pelo Congresso Nacional, bem como podem traduzir o retrato de um período, expressando fenômenos datados e contemporâneos.

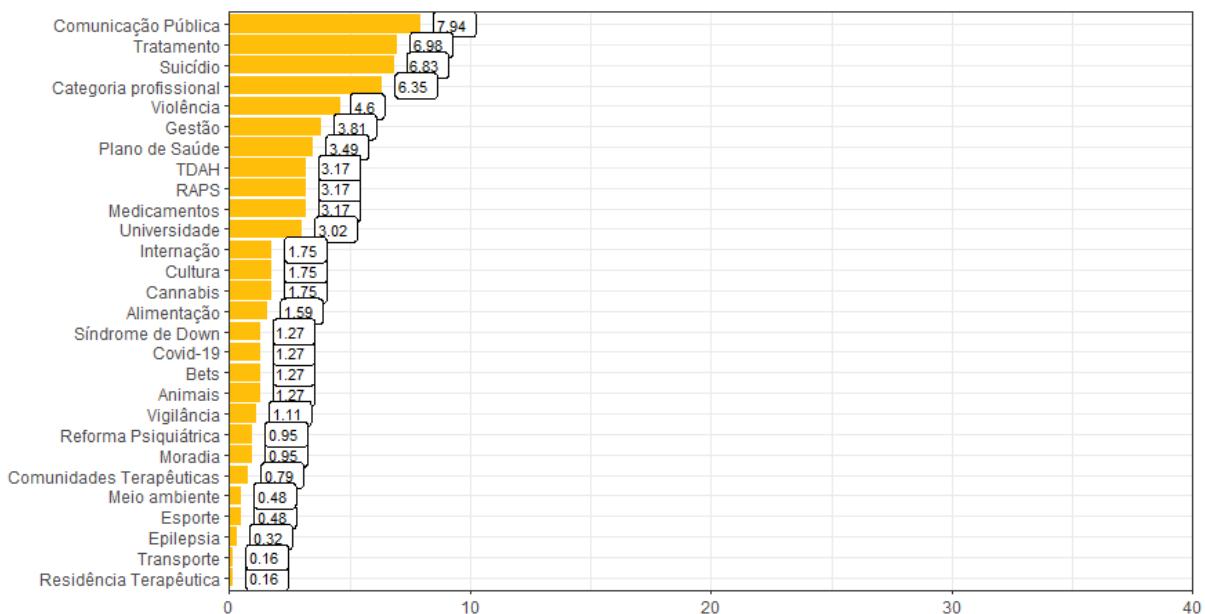
Um exemplo disso foram os PLs apresentados nos últimos dois anos que tem relação com a proliferação das casas de apostas *online* no país, conhecidas como *bets*. Um dos efeitos desse fenômeno foi o aumento do número de casos de vício em jogos (ludopatia). Essa

demand³ produzida por uma rede até então inexistente, foi encaminhada para a RAPS, que tem construído formas de acolhimento para essa questão, ainda nova para o equipamento.

Categorias como “comunicação pública”, por exemplo, aqui definida como um tema, trazem elementos importantes para se pensar sobre a abordagem do assunto. A quantidade expressiva de proposições legislativas que sugerem a criação de campanhas de conscientização e ações e/ou novas regras aplicáveis a veículos de comunicação, traduzem um aspecto interessante de ser observado, que é a ênfase na relação de saúde mental com algo que passa por um aspecto comportamental, em detrimento de propostas com ações concretas sobre elaboração de políticas públicas para a garantia de condições sociais básicas e proteção aos direitos humanos como aspectos fundamentais para a promoção de saúde mental.

Abaixo, podem ser observadas as distribuições dos temas relacionados aos PLs na Câmara e no Senado:

Gráfico 3. Distribuição percentual de Projetos de Lei na Câmara dos Deputados, por tipo de tema



³ Consultado em:

<https://jornaldebrasilia.com.br/brasil-7/caps-nao-esta-preparado-para-atender-viciados-em-bets-dizem-funcionarios/>

Gráfico 4. Distribuição percentual de Projetos de Lei no Senado Federal, por tipo de tema

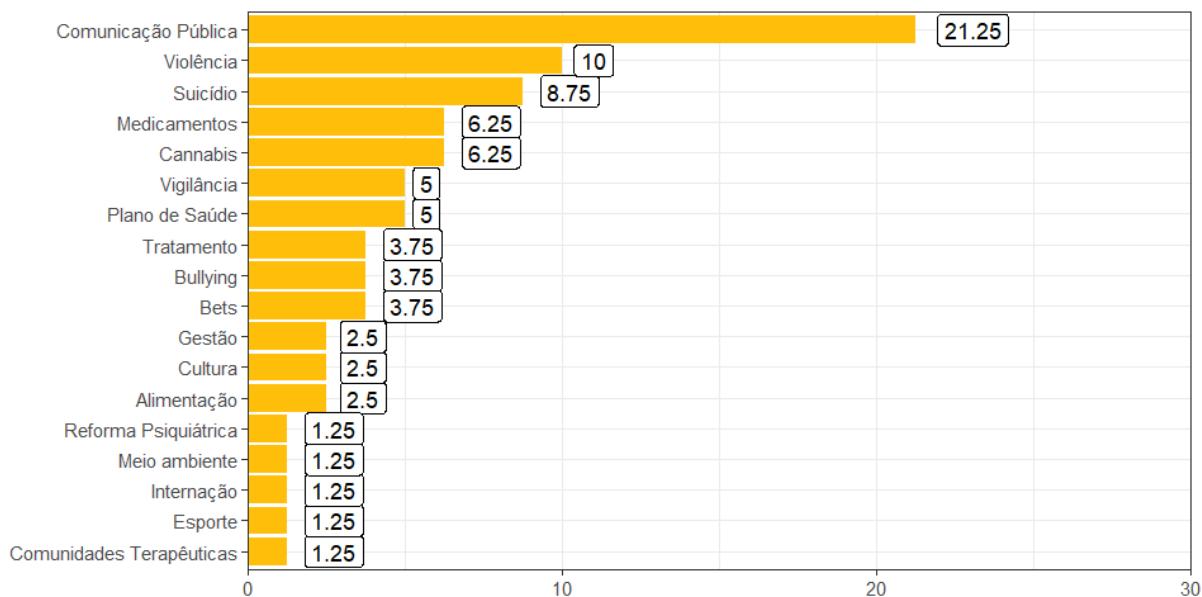
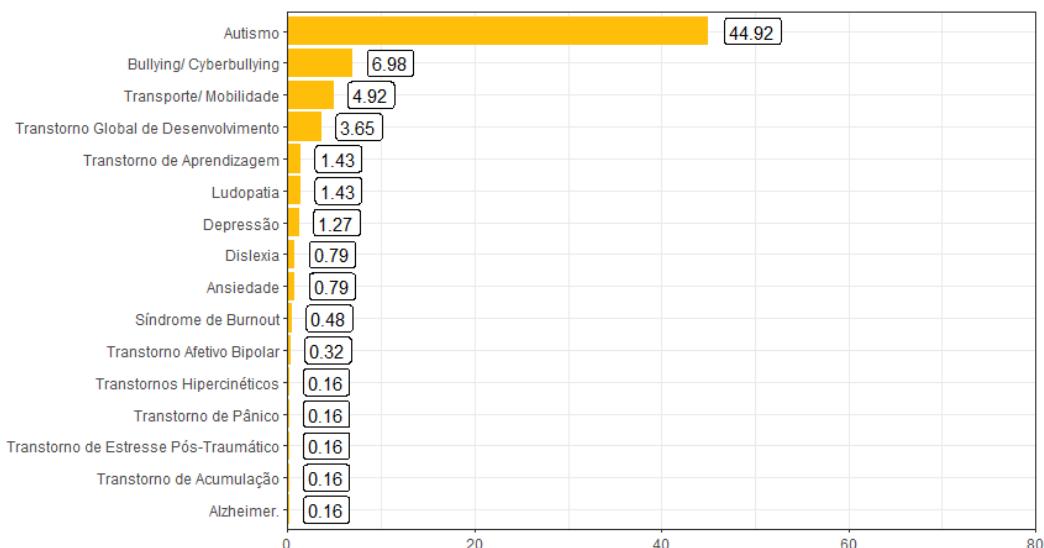
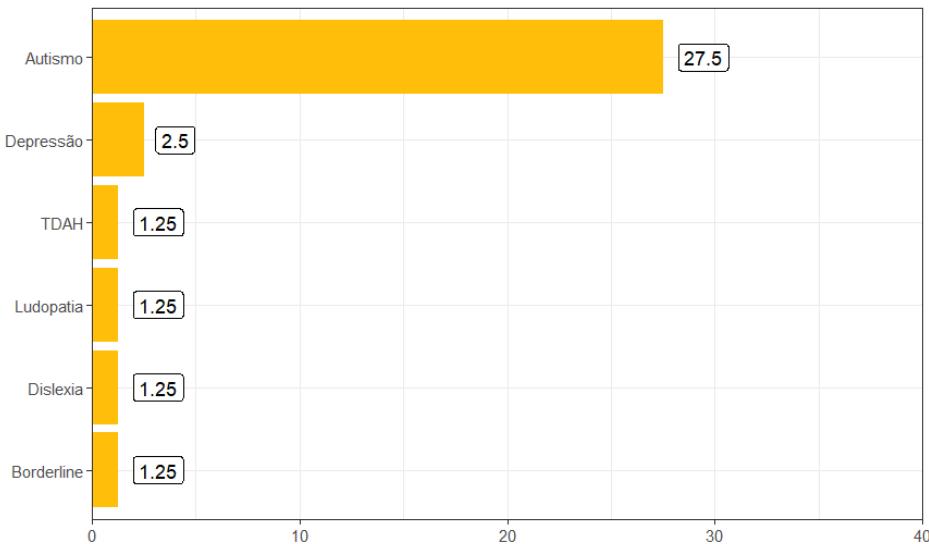


Gráfico 5. Distribuição percentual de diagnósticos mais legislados na Câmara dos Deputados⁴



⁴ Para o cálculo do percentual de PLs em tramitação por tipo de tema e diagnóstico, o denominador considerado foi o universo de PLs, independente de ser caracterizado como tema e diagnóstico.

Gráfico 6. Distribuição percentual de diagnósticos mais legislados no Senado Federal



A proliferação de diagnósticos indica um aumento das questões de saúde mental ou é efeito da patologização de comportamentos cotidianos?

Ao longo das edições do Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM), o número de categorias diagnósticas vem aumentando⁵ consideravelmente. Dentre outras coisas, este aumento é reflexo de um alargamento das condições que têm sido consideradas patológicas. A patologização da vida é um conceito que se refere à crescente intolerância em relação a comportamentos que divergem daqueles estabelecidos como normais pela sociedade (Amarante et al., 2018). E um dos efeitos desse fenômeno se traduz na produção legislativa do Congresso Nacional.

A inclusão de palavras-chave com termos que se referem a diagnósticos também fez parte da nossa escolha metodológica, cujo objetivo principal foi reunir subsídios que nos auxiliassem na definição das melhores estratégias de atuação da FSPM. A utilização crescente de categorias diagnósticas como parâmetro para a elaboração de proposições legislativas nos dá muitas pistas sobre o modo como tem sido abordado o tema da saúde mental. Entendemos que a perspectiva individualizante de sua abordagem tem favorecido a limitação da compreensão do fenômeno do sofrimento psíquico.

⁵ “A primeira versão do DSM, de 1952, continha uma lista de 106 distúrbios mentais. Já em 1968, com a segunda versão, esse número subiu para 182 (crescimento de 172%). Em 1980, veio a terceira edição, com 265 (aumento de 145%). A quarta foi publicada em 1994, com 297 categorias diagnósticas (112% de crescimento no número de transtornos). O DSM-5, de 2013, contou com o acréscimo de 14 transtornos, sendo revisado, na forma do DSM-5-TR.” Costa, Pedro Henrique Antunes da. Saúde Mental e luta: a luta (é) por saúde mental. São Paulo: Usina Editorial, 2024.

Um exemplo que se destacou na análise prévia da matriz legislativa foi a quantidade de projetos de lei sobre autismo. Ainda que seja um tema abordado de forma transversal ao da saúde mental, a inclusão desse termo na busca nos levou a comprovar o que já indicava o estudo⁶ realizado pelo Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas de Saúde Mental do IPUB/ UFRJ: uma significativa ampliação do interesse pela temática do autismo em diferentes campos e setores, com consequências na produção legislativa. A partir da metodologia aplicada, o tema do autismo não foi relacionado à Coordenação de Pessoas com Deficiência por entendermos que o tema necessita de maior aprofundamento. Por isso, estamos propondo uma análise coletiva desse e de outros assuntos por esta Frente, com o objetivo de contribuir para seu debate qualificado no Congresso Nacional.

A análise quantitativa da produção legislativa por blocos partidários é interessante do ponto de vista mais geral⁷: conforme apresentado no Gráfico 7, a seguir, União Brasil, Partido Progressista (PP) e Partido Liberal (PL) foram os que mais apresentaram projetos na Câmara. Já no Senado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Podemos apresentaram mais projetos. Nos gráficos 7 e 8 podem ser observadas as distribuições relacionadas aos PLs por partido na Câmara e no Senado:

⁶ FERNANDES, A.D.S.A.; COUTO, M.C.V.; ANDRADA, B.C.; DELGADO, P.G.G. A “indústria” do autismo no contexto brasileiro atual: contribuição ao debate. Material Técnico, 2024. ISBN: 978-65-00-99824-5.

⁷ Fazemos a ressalva de que a predominância de alguns partidos em detrimento de outros, enquanto legisladores no tema de saúde mental, pode se dar pelo maior número de parlamentares nas Casas Legislativas.

Gráfico 7. Distribuição percentual de Projetos de Lei legislados na Câmara dos Deputados, por partido

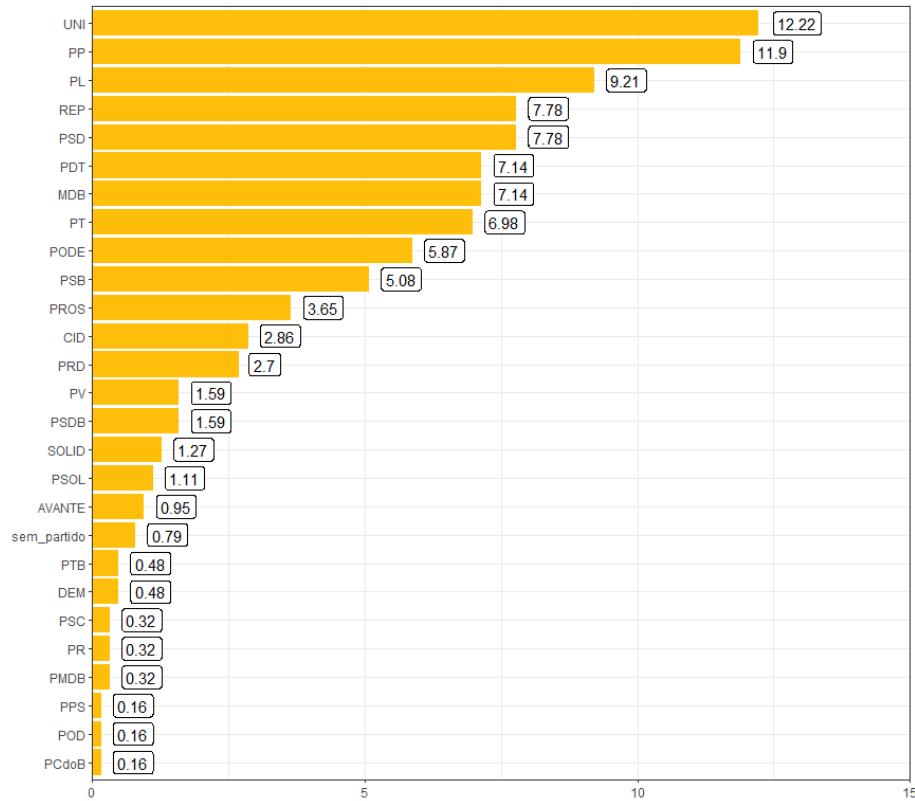
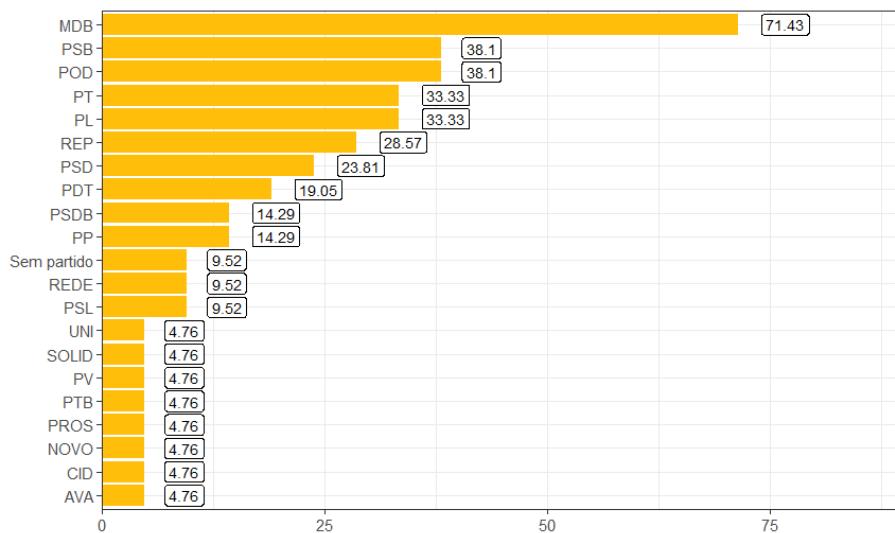


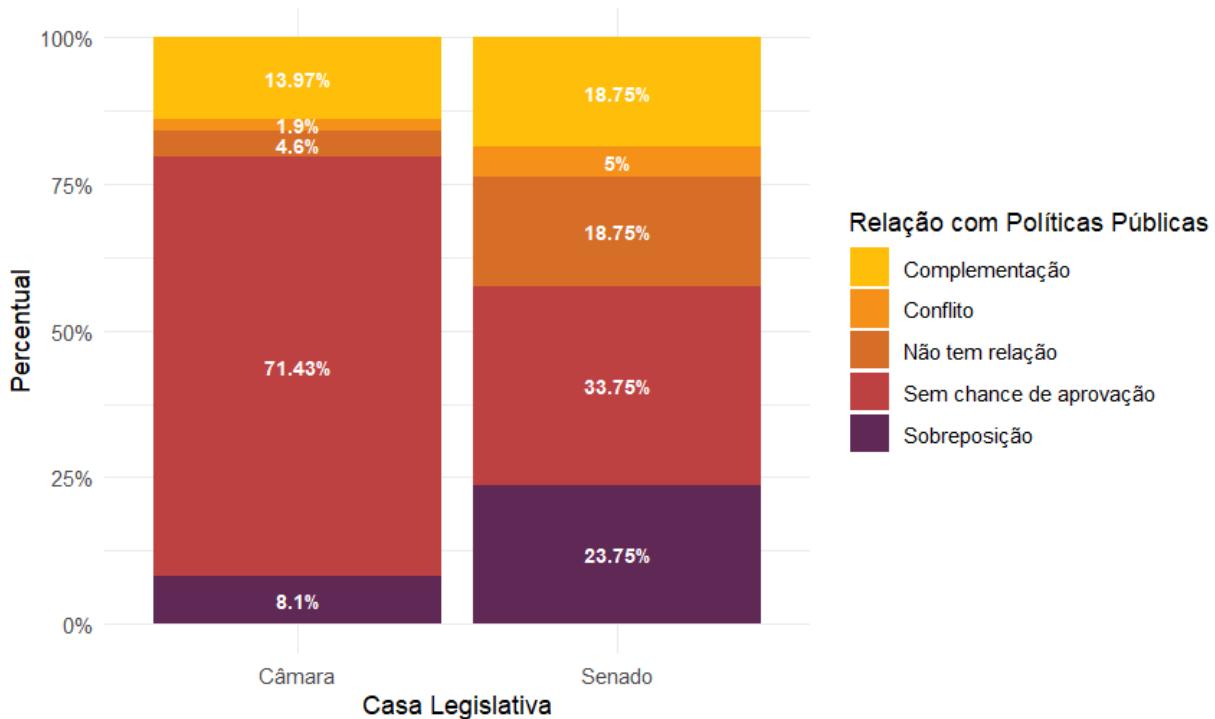
Gráfico 8. Distribuição percentual de Projetos de Lei legislados no Senado Federal, por partido



Uma vez categorizado o conjunto de PLs em tramitação, conforme exposto, e visualizado um panorama geral das proposições, foram empregados critérios de exclusão/seleção:

- I. **Possibilidade de aprovação**⁸, observando: i) regime de tramitação; ii) tempo de existência; e iii) tempo de tramitação, foram selecionados 181 PLs na Câmara e 40 no Senado.
- II. **Relação com Políticas Públicas**, se: i) nenhuma relação; ii) sobreposição; iii) conflito; e iv) complementação⁹.

Gráfico 9. Distribuição percentual de Projetos de Lei, por Tipo de Interação com Políticas Públicas



⁸ A seleção por possibilidade de aprovação foi realizada pela [Eixo Estratégia Política](#).

⁹ Consideramos: i) Nenhuma relação: projetos de lei que não apresentavam vínculo direto com nenhuma política pública relevante para a saúde mental no país; ii) Sobreposição: projetos de lei que propunham medidas já previstas em políticas públicas existentes, sem trazer inovações ou mudanças significativas; iii) Conflito: projetos de lei que apresentavam propostas que contrariavam princípios ou diretrizes de políticas públicas já estabelecidas, podendo ter um impacto negativo ou prejudicial para a saúde mental; e iv) Complementação: projetos de lei que traziam contribuições positivas, como adições, atualizações ou aprimoramentos que poderiam complementar as políticas públicas existentes, fortalecendo-as ou adaptando-as às novas necessidades.

ANEXO I - Lista de busca

| | | |
|---------------------------------|---|-----------------------------|
| Adolescente + saúde mental | Fiscalização + comunidades terapêuticas | Suicídio |
| Álcool + tratamento | Fiscalização + hospitais de custódia | Surto psicótico |
| Ansiedade | Fiscalização + Hospitais psiquiátricos | TDAH |
| APS | Hospitais de Custódia | Tentativa de suicídio |
| Atenção Primária à Saúde | Hospitais psiquiátricos | Terapêutico |
| Autismo | Hospitais Psiquiátricos de Custódia | Terapia |
| Autolesão | Infância + saúde mental | Transtorno Bipolar |
| Automutilação | Internet + saúde mental | Transtorno de conduta |
| Bipolaridade | Intervenção + saúde mental | Transtorno de Espectro |
| Bullying | Juvenil | Autista |
| burnout | Laborterapia | Transtorno de Personalidade |
| Canabidiol | Ludopatia | Borderline |
| Cannabis | Manicômio | Transtorno mental |
| CAPS | Manicômio Judiciário | Treinamento + saúde mental |
| CAPS-ad | Multiprofissional | Unidades de Acolhimento |
| CAPSi | Multiprofissional | Vício + drogas |
| CAPSijs | Programa Escola das Adolescências | Vício + jogos |
| Centro de Atenção | programa saúde na escola | |
| Psicossocial Álcool e Drogas | Programa Saúde na Escola | |
| Centro de Atenção | Protagonismo juvenil | |
| Psicossocial Infanto-Juvenil | Psicologia | |
| centros de atenção | Psicólogo | |
| psicossocial | psicossocial | |
| Centros de Convivência | Psicótico | |
| Comunicação + saúde mental | Psiquiatra | |
| Comunidades escolares | Psiquiátrico | |
| comunidades terapêuticas | RAPS | |
| Conscientização + saúde mental | Rede de Atenção Psicossocial | |
| Criança + saúde mental | Redes sociais + saúde mental | |
| Cuidado + liberdade | Redução de danos | |
| Cuidado em saúde | Reforma Psiquiátrica | |
| Dependência química | Residência Terapêutica | |
| Depressão | saúde do trabalhador | |
| Desinstitucionalização | saúde mental | |
| Diagnóstico + DSM | Saúde mental da criança | |
| Diagnóstico + transtorno mental | Saúde mental da mulher | |
| Doença mental | Saúde mental das mulheres | |
| Drogas + tratamento | Saúde mental do adolescente | |
| Economia solidária | saúde na escola | |
| Educação + saúde mental | Serviços Residenciais | |
| Eletroconvulsoterapia | Terapêuticos | |
| Entidades de acolhimento | Situação de rua | |
| Entidades de apoio | Sofrimento mental | |
| Escolas + saúde mental | | |
| Esquizofrenia | | |