



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 2.518-A, DE 2024 **(Da Sra. Tabata Amaral)**

Dispõe sobre a mensuração do bem-estar subjetivo dos cidadãos e o seu uso na formulação e avaliação de políticas públicas; tendo parecer da Comissão de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. PROF. REGINALDO VERAS).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE
ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

PROJETO DE LEI Nº _____, de 2024

(Da Sra. TABATA AMARAL)

Dispõe sobre a mensuração do bem-estar subjetivo dos cidadãos e o seu uso na formulação e avaliação de políticas públicas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mensuração do bem-estar subjetivo dos cidadãos e o seu uso na formulação e avaliação de políticas públicas.

Parágrafo único. O sistema de medidas de que trata o *caput* fica denominado Sistema de Contas Nacionais de Bem-Estar.

Art. 2º Integram o orçamento de bem-estar o conjunto de políticas públicas destinadas à concretização do direito à saúde mental.

CAPÍTULO II – DO SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS DE BEM-ESTAR

Art. 3º O sistema de contas nacionais de bem-estar será:

I – baseado em pesquisa periódica junto à população, facultado o uso de pesquisa já existente;

II – desagregado por:



- a) renda;
- b) ocupação, inclusive trabalho doméstico;
- c) gênero;
- d) raça;
- e) região;
- f) idade;
- g) escolaridade;
- h) estado civil;
- i) estado de parentalidade;
- j) convívio social e solidão;
- k) acesso a cultura e desporto;
- l) situação de moradia;
- m) situação de saúde, inclusive deficiência física;
- n) situação de endividamento.

III – harmonizado com as melhores práticas internacionais, facultado o uso das diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE);

IV – atualizado em periodicidade pelo menos anual;

V – construído com indicadores de média e de proporção da população acima ou abaixo de limites específicos;

VI – instaurado de forma gradual e experimental.

Art. 4º A pesquisa de que trata o art. 3º coletará medidas, para cada entrevistado, pelo menos de:



I – avaliação reflexiva (satisfação com a vida);

II – estados emocionais (afetos):

a) positivos;

b) negativos, inclusive ansiedade.

Art. 5º Participação popular definirá medidas que serão acrescentadas às que tratam o art. 4º.

Parágrafo único. O Poder Público promoverá campanhas para engajar os cidadãos na definição das medidas.

Art. 6º O órgão responsável pelo Sistema de Contas Nacionais de Bem-Estar publicará periodicamente relatório com avaliação da validade e confiabilidade dos indicadores do sistema.

Parágrafo único. Além de indicadores próprios, o Sistema de Contas Nacionais de Bem-Estar poderá divulgar indicadores construídos por entidades da sociedade civil, na forma do regulamento.

Art. 7º A pesquisa de que tratam os arts. 3º e 4º:

I – poderá se dar na forma de inquérito de saúde;

II - não excluirá a população em situação de rua.

CAPÍTULO III – DO ORÇAMENTO DO BEM-ESTAR

Art. 8º Serão consideradas pertencentes ao orçamento do bem-estar no âmbito da União as políticas públicas:

I – de saúde mental;

II – de cultura;

III – ativas de emprego;



IV – que sejam a ele designadas após a avaliação de que trata esta Lei.

Art. 9º Até que entre em vigor a lei federal de que tratam o § 16 do art. 37 e o § 16 do art. 165 da Constituição, as elaborações do Projeto de Lei Orçamentária Anual e do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias serão vinculadas à avaliação de que trata este artigo.

§ 1º As políticas públicas serão avaliadas:

I - pelo seu impacto direto no bem-estar dos cidadãos, facultado o uso de medidas de anos de vida ajustados por bem-estar (WALYs, WELLBYs);

II – a partir dos dados do sistema de contas nacionais de bem-estar.

§ 2º O resultado da avaliação de que dispõe o § 1º permitirá, na forma do regulamento:

I – a reformulação de políticas públicas menos eficazes;

II – a ampliação de políticas públicas mais eficazes, com sua designação ao orçamento do bem-estar.

§ 3º É facultado o uso de meta-avaliações para fins do disposto neste artigo, ainda que sobre populações de outros países, se os dados existentes não permitirem uma avaliação própria e específica.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

*Mesmo rodeados de grande prosperidade material, muitos sofrem de **pobreza espiritual**, solidão e silencioso desespero. (...) É quase como se um deserto espiritual estivesse se espalhando pelo mundo. Rouba a esperança dos jovens e, em muitos casos, até a própria vida.*

Papa Francisco¹

Enquanto o Brasil redefine suas prioridades, não temos ainda boas medidas para aferir este progresso. O PIB não é um termômetro adequado para vários dos nossos principais desafios: a redução das desigualdades, o combate à mudança climática, o cuidado com saúde mental. Por isso, com base nas melhores práticas internacionais e na melhor literatura científica, propomos a criação de um **sistema de contas nacionais de bem-estar**. Afinal, como pontua o Prêmio Nobel Joseph Stiglitz, *o que medimos informa o que fazemos. E se estivermos medindo a coisa errada, vamos fazer a coisa errada².*

Dados como os do Produto Interno Bruto (PIB) e do consumo, consagrados no tradicional sistema de contas nacionais, continuam importando e não serão substituídos. Entretanto, cada vez mais países adotam formas complementares para conceituar o sucesso da sociedade e formular políticas públicas.

Os próprios economistas reconhecem os limites do PIB. Nomes dentro da ortodoxia como Angus Deaton e Amartya Sen, também prêmios Nobel, são alguns dos investidos na mudança. Mesmo o inventor do sistema de contas nacionais e do PIB discorreu sobre sua insuficiência. As palavras de Simon Kuznets são de grande interesse, já que foi exatamente por tais influentes criações que ele, igualmente, foi nobelizado:

Principalmente em medições quantitativas, a definição do resultado sugere, muitas vezes de forma enganosa, uma precisão e simplicidade nos contornos do objeto medido. As medições da renda nacional estão sujeitas a este tipo de **ilusão** e ao conseqüente abuso.

1

http://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2014/august/documents/papa-francesco_20140815_corea-giovani-asia.html

² <https://sustainable-prosperity.eu/sustainable-prosperity/beyond-gdp/#:~:text=As%20Nobel%20Prize%2Dwinning%20economist,to%20do%20the%20wrong%20thing%E2%80%9D.>



Em muitos países, o PIB cresceu nos últimos anos junto com aumento dos suicídios e outras “mortes de desespero”; com ampliação da poluição que destrói o planeta; com concentração de renda entre mais ricos. Os dados do consumo em alta ignoram a epidemia de depressão; os índices de produção são silentes quanto ao desmatamento; e elevação da renda às vezes pouco reflete as taxas de pobreza.

Esta não é uma inquietação nova. Pouco antes de ser assassinado, Robert F. Kennedy fez o seu célebre discurso sobre o PIB:

[Ele] não incorpora a saúde das nossas crianças, a qualidade de sua educação ou alegria das suas brincadeiras. Não inclui a beleza da nossa poesia ou a força dos nossos casamentos; a inteligência do nosso debate público ou a integridade dos nossos servidores. Não mede nem a nossa perspicácia nem a nossa coragem; nem nossa sabedoria nem nosso aprendizado; nem a nossa compaixão nem a nossa devoção ao nosso país; mede tudo, em suma, menos aquilo que faz a vida valer a pena.

Décadas de discussão permitem agora avançar para novas medidas, solidamente embasadas na academia e na experiência internacional. Esta é a agenda da economia do bem-estar (*wellbeing economy*), a nova fronteira das políticas públicas.

A economia do bem-estar pelo mundo

O cuidado da vida e da felicidade humanas e não a sua destruição é o primeiro e único objeto legítimo do bom governo.

Thomas Jefferson

Já são 34 de 35 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que pesquisam diretamente juntos aos cidadãos a satisfação com a vida³. Uma das principais referências neste Projeto é o Reino Unido, pioneiro neste tipo de medição, de onde também “importamos” a seguinte motivação⁴:

³ https://s3.amazonaws.com/ghc-2018/GHC_Ch8.pdf

⁴ A *What Works Wellbeing* é uma organização dedicada ao tema, parceira do governo nacional. https://whatworkswellbeing.org/wp-content/uploads/2020/02/WEHP-full-report-Feb2020_.pdf



Bem-estar é a ideia de que podemos julgar uma sociedade pelo quanto as pessoas estão florescendo. É o objetivo derradeiro da política pública: reunir o social, o econômico e o ambiental. (...) E também nos oferece a oportunidade prática de informar os gastos públicos em geral.

Ao mesmo sentido, relatório recente do Conselho de Ministros Nórdicos aponta que a demanda pela economia do bem-estar surge a partir da *constatação de que o atual sistema econômico, suas medidas e suas políticas públicas não conseguem lidar adequadamente com os problemas sociais e ambientais mais prementes que enfrentamos*⁵.

Stiglitz, que também foi presidente do Conselho de Assessores Econômicos do governo Clinton, cita três crises existenciais diante de nós, adicionando - além das referentes ao clima e à desigualdade - também uma crise de democracia: *nos vemos diante do amplo apoio a demagogos, cujo sucesso depende de explorar frustrações*⁶. Seu reconhecimento do problema, junto com outros pesquisadores, vem de uma encomenda do governo francês a um grupo de técnicos que se debruçou sobre o assunto.

De fato, países conhecidos pela preocupação com a qualidade de vida de sua população tem até formado uma aliança para compartilhamento de experiências. A parceria de *Governos pela Economia do Bem-Estar (WEGO)* reúne Nova Zelândia, Escócia, País de Gales, Finlândia e Islândia. Este último estaria buscando *a capacidade de criar um círculo virtuoso em que o bem-estar dos cidadãos impulsione a prosperidade econômica, ao passo que bons resultados macroeconômicos permitam sustentar investimentos no bem-estar ao longo do tempo*⁷.

Nesta ótica, medir bem-estar não seria apenas complementar a monitorar à atividade econômica, mas propiciaria políticas públicas que, mirando no bem-estar, beneficiam também o crescimento econômico. É a abordagem, por exemplo, da Finlândia, que tem no primeiro dos cinco pontos de sua festejada política de saúde mental esta simbiose, priorizando a *saúde mental como capital humano*⁸.

⁵ <https://pub.norden.org/nord2021-049/>

⁶ <https://thenewpress.com/books/measuring-what-counts>

⁷ <https://pub.norden.org/nord2021-049/>

⁸ <https://stm.fi/en/mental-health-policy-guidelines>



Na América Latina, governos do Chile ao México, passando por Bolívia, Colômbia e Equador já promovem pesquisas sobre bem-estar. Entre os países desenvolvidos, além dos já citados, Austrália, Alemanha, Canadá, Holanda e Itália também se envolveram com esta agenda⁹.

Entre as organizações multilaterais, se destaca o esforço da OCDE, que recentemente implementou diretrizes técnicas para mensuração do bem-estar subjetivo, com recomendações para os órgãos nacionais – que incorporamos neste PL¹⁰. A União Europeia, por sua vez, destaca a economia do bem-estar como *uma orientação de políticas públicas e esquema de governança que busca colocar as pessoas e o seu bem-estar no centro das políticas públicas e da tomada de decisões*¹¹. Assim, a instituição convida os países-membros a usar indicadores de bem-estar para monitorar o processo orçamentário e a tomada de decisão baseada em conhecimento.

Finalmente, a Organização Mundial da Saúde (OMS) lançou em 2022 a *Iniciativa Universal da Economia do Bem-Estar (U-WE)*, enfatizando por meio de sua diretoria que *a economia do bem-estar significa colocar a qualidade de vida das pessoas no centro da recuperação econômica*¹². Por seu turno, a Organização das Nações Unidas (ONU), já em 2011, aprovou em sua Assembleia resolução sugerindo que os países passassem a medir esta variável e usar estes dados para orientar política públicas¹³. Um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável é justamente *promover o bem-estar para todos em todas as idades*¹⁴.

A ciência por trás do novo sistema de contas nacionais

*Os políticos antigos falavam incessantemente de costumes e virtude;
os nossos só falam de comércio e dinheiro.*

Rousseau

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162234/STM_2020_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁹ <https://pub.norden.org/nord2021-049/>

¹⁰ <https://www.oecd.org/publications/subjective-well-being-measurement-4e180f51-en.htm>

¹¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13171-2019-INIT/en/pdf>

¹² <https://www.who.int/europe/news/item/08-07-2022-who-launches-a-new-initiative-to-place-well-being-at-the-heart-of-economic-recovery>

¹³ <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/420/70/pdf/n1142070.pdf?token=eMjTfhAOUvb11MzGF&fe=true>

¹⁴ SDG 3.



O mais moderno compilado sobre medidas de bem-estar para o setor público é o documento de diretrizes da OCDE, de 2023. Ela coloca de forma convincente que já sabemos o suficiente sobre medidas de bem-estar subjetivo para usá-las como métrica do progresso. Indicadores de satisfação com a vida são usados em 90% dos países da OCDE, enquanto os de estados emocionais são usados em 60%. A evidência científica disponível é de que medidas de bem-estar são *válidas e confiáveis*, especialmente no caso das que optamos por usar neste Projeto. Diz o documento da OCDE¹⁵:

O bem-estar subjetivo pode ser medido em pesquisas; tais medidas são válidas e confiáveis; e podem informar a elaboração de políticas públicas. Esta evidência tem se refletido no crescimento exponencial da pesquisa acadêmica neste campo.

Como argumenta a Organização, *a boa saúde mental permite que os cidadãos sejam resilientes ao estresse, ajuda-os a alcançar seus objetivos e a contribuir de forma ativa para suas comunidades*¹⁶. Dessa forma, entendemos que monitorar a saúde mental da população não é útil apenas para combater o adoecimento, mas é importante para a própria participação dos cidadãos na economia.

Afinal, a economia corresponde justamente ao produto de milhões de cérebros trabalhando. Investir na saúde é fundamental para o capital humano do País neste período de rápidas mudanças. Estima-se que os custos da má saúde mental cheguem a 4% do PIB no mundo¹⁷. Esta proporção no Brasil implicaria uma perda da ordem de R\$ 400 bilhões ao ano em produtividade.

Por sua vez, na *Carga Global de Doenças* (GBD) do Brasil, segundo a OMS, as perdas estimadas em mortalidade e incapacidade (DALYs) de transtornos mentais superam a de muitas doenças conhecidas. Entre as cinco principais condições para os com até 40 anos estão os transtornos de ansiedade e de depressão

¹⁵ <https://www.oecd.org/publications/subjective-well-being-measurement-4e180f51-en.htm>

¹⁶ https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/measuring-population-mental-health_5171eef8-en

¹⁷ <https://www.oecd.org/els/a-new-benchmark-for-mental-health-systems-4ed890f6-en.htm#:~:text=Mental%20ill%2Dhealth%20affects%20millions,even%20fully%20recover%20from%20it.>



(e também de uso de álcool, a depender da faixa etária). Mesmo para o conjunto da população, a ansiedade e a depressão já aparecem acima de dores crônicas e de vários tipos de câncer.

Neste sentido, um conjunto de economistas influentes defende que os governos *devem incorporar perguntas sobre bem-estar subjetivo em suas pesquisas padrão para capturar as avaliações de vida, experiências hedônicas e prioridades de vida das pessoas*. Esta é uma das conclusões do relatório da comissão criada pelo governo francês para discutir o tema. Além dos professores Stiglitz, Sen e Deaton, participaram da comissão outros Nobel como Kenneth Arrow, James Heckman e Daniel Kahneman – além de outras referências do *mainstream* da ciência econômica como Anthony Atkinson, Alan Krueger e Cass Sunstein¹⁸. Aliás, Stiglitz e outros coautores se motivam pelo *poder da ciência econômica (...) de reduzir o sofrimento humano*¹⁹.

Há ainda os que apontam que indicadores de bem-estar foram tão extensamente avaliados pela pesquisa acadêmica que já teriam sido mais escrutinizados e referendados do que parte das medidas mais tradicionais divulgadas pelos órgãos estatísticos²⁰.

No PL que apresentamos, o modelo usado pelo *Office for National Statistics*, do Reino Unido, fica permitido no Brasil²¹. Como se depreende da figura abaixo, as questões são simples, de fácil implementação a baixo custo. Poderão ser aplicadas a pesquisas ou inquéritos já existentes, como o Vigitel, do Ministério da Saúde²². Contudo, tal simplicidade não deve ser confundida com falta de rigor: as perguntas refletem muita pesquisa acadêmica, que as têm validado como fonte para bons indicadores de bem-estar individual subjetivo seja de *avaliação reflexiva (satisfação com a vida)* seja de *estados emocionais (afetos) positivos ou negativos*.

Figura 1 - Questionário usado pelo Reino Unido

¹⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>

¹⁹ <https://thenewpress.com/books/measuring-what-counts>

²⁰ <https://isi-web.org/sites/default/files/import/files-2011/650343.pdf>

²¹ <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/methodologies/surveysusingthe4officeforationalstatisticspersonalwellbeingquestions>

²² Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico.



Next I would like to ask you four questions about your feelings on aspects of your life. There are no right or wrong answers. For each of these questions I'd like you to give an answer on a scale of 0 to 10, where 0 is "not at all" and 10 is "completely".

Measure	Question
Life Satisfaction	Overall, how satisfied are you with your life nowadays?
Worthwhile	Overall, to what extent do you feel that the things you do in your life are worthwhile?
Happiness	Overall, how happy did you feel yesterday?
Anxiety	On a scale where 0 is "not at all anxious" and 10 is "completely anxious", overall, how anxious did you feel yesterday?

É oportuno aqui apresentar a definição de bem-estar subjetivo das diretrizes da OCDE: *bons estados mentais, incluindo todas as várias avaliações, positivas e negativas, que as pessoas fazem de suas vidas e as reações afetivas das pessoas às suas experiências.*²³ Em uma definição mais simples, o bem-estar subjetivo seria *como as pessoas enxergam suas vidas e como se sentem relação às suas vidas*²⁴. Três conceitos – como vimos - são mais usualmente medidos, assim definidos pela Organização:

Avaliação da vida: Medidas avaliativas de bem-estar subjetivo se referem às avaliações gerais que as pessoas fazem de suas vidas, ou de aspectos específicos delas, e são mais comumente capturadas por meio de um indicador que pede aos entrevistados que reflitam sobre o quão satisfeitos estão com suas vidas (ou seja, satisfação com a vida). (...)

Afeto: Medidas afetivas capturam os sentimentos, emoções ou estados das pessoas, frequentemente em relação a um período de tempo específico (por exemplo, "ao longo de ontem", etc.).

Eudaimonia: A eudaimonia pode ser pensada como um florescimento psicológico, (...) uma medida do sentimento de que a vida de alguém tem propósito ou significado, embora também contenha aspectos de autonomia, competência e realização.

²³ <https://www.oecd.org/publications/subjective-well-being-measurement-4e180f51-en.htm>

²⁴ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264191655-1-en.pdf?expires=1707250984&id=id&accname=guest&checksum=8F33C84F27273A3FB5B7230B775FDB29>



Os dois primeiros, mais bem estabelecidos, passariam a ser medidos no Brasil por nossa Proposta, enquanto o último não seria obrigatório. Embora haja alguma correlação entre eles, as diretrizes indicam que ela é baixa, o que motivaria a medi-los separadamente.

Outra motivação é a demanda do público por este tipo de medida. Embora ainda não tenhamos dados brasileiros, em um conjunto de países a população aprova, por exemplo, que a satisfação com a vida seja usada para monitorar a situação da sociedade²⁵. Efetivamente, por uma perspectiva liberal, os indicadores do sistema de contas nacionais de bem-estar mensurariam **o progresso dos cidadãos pelos seus próprios termos**, e não pelo que aquilo que o governo entende ser melhor para eles.

Neste sentido, o filósofo Daniel Haybron, da Saint Louis University, pontua²⁶:

O grande atrativo de [medidas de] satisfação com a vida é que não pressupõem que só prazer importa para você, nem reduz a vida a somente um somatório de momentos, sem levar em conta o quadro geral. Se você considera que sua vida está indo bem para você, por qualquer padrão que você considere adequado, então a satisfação com a vida refletirá isso.

Frisamos que o esforço de um sistema de contas nacionais de bem-estar não deve ser reduzido a medir “felicidade”. Ainda nos termos da OCDE, *embora a experiência da emoção positiva (ou afeto positivo) seja uma parte importante do bem-estar subjetivo, ela representa apenas parte de um conceito abrangente. Ademais, explica, a expressão subestima os aspectos avaliativos e eudaimônicos do bem-estar subjetivo, bem como a experiência de afeto negativo (dor, tristeza, ansiedade, etc.), todos os quais podem ser de interesse para os formuladores de políticas públicas.*

Por fim, é preciso perceber que mesmo o progresso material pode não estar sendo adequadamente capturado por

²⁵ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK189559/#:~:text=A%20recent%20public%20consultation%20by,measures%20such%20as%20%E2%80%9Cincome%20distributions%E2%80%9D>

²⁶ <https://web.law.duke.edu/sites/default/files/centers/clepp/Hedonic%20Approaches%20v5.docx>



medidas como o PIB. As pessoas gastam mais do seu tempo consumindo serviços de *streaming*, jogos, redes sociais e buscadores – que substituem produtos tradicionais que pesam mais no PIB. Isto ocorre muito embora a qualidade e o preço do novo serviço possam ser superiores (ex: fotografia).

Manter a ênfase em métricas “soviéticas” enquanto a população muda o seu uso do tempo é uma razão adicional para discutir novos indicadores, como pontua o Fundo Monetário Internacional (FMI)²⁷. Ademais, entendemos que o PIB responde pouco em curto prazo a mudanças na política econômica; é muito dependente de variáveis internacionais (como preço das *commodities* e taxa de juros); e tem se mostrado muito sensível a revisões estatísticas posteriores e intempestivas. Indicadores de bem-estar subjetivo parecem superiores em relação a essas fragilidades, além de - por darem o mesmo peso a cada cidadão - serem mais permeáveis ao sofrimento dos mais pobres.

A academia não só reconhece as deficiências dos indicadores tradicionais e a pertinência de novos indicadores, como também já há grande quantidade de estudos sobre variáveis que podem afetar o bem-estar subjetivo e, assim, merecer atenção de políticas públicas. É por isso que, em nossa proposta, os dados de bem-estar subjetivo devem poder ser cruzados pelo menos com um conjunto de variáveis (como gênero e raça).

Há evidência de que, mais do que a renda, a exclusão do mercado de trabalho é uma grande fonte de sofrimento, que precisa ser mais bem compreendida no Brasil. Já fora dos dados mais tradicionais, a literatura sugere que precisamos dar grande atenção para a situação de endividamento, o estado de parentalidade (principalmente no caso de genitores solo), acesso a cultura, solidão, deficiência física – entre outras.

De fato, no Reino Unido, o foco em bem-estar teria levado à priorização de políticas de emprego, de saúde mental e de convívio social²⁸. No País de Gales, uma *cultura vibrante* passou a ser um objetivo do Poder Público²⁹. No periódico *American*

²⁷ <https://www.imf.org/-/media/Files/Conferences/2018/6th-stats-forum/session-1nakamuratowards-a-framework-for-time-use-welfare-and-householdcentric-economic-measurementp.ashx>

²⁸ https://whatworkswellbeing.org/wp-content/uploads/2020/02/WEHP-full-report-Feb2020_.pdf

²⁹ <https://www.futuregenerations.wales/about-us/future-generations-act/>



Psychologist, os professores Ed Diene, Shigehiro Oishi e Richard Lucas resumem as possibilidades de um novo modelo³⁰:

O progresso com as contas nacionais de bem-estar tem sido notável: instituições científicas internacionais de prestígio recomendaram a criação de tais contas. (...) Ademais, a crescente pesquisa sobre questões de políticas públicas relevantes revela a importância das contas nacionais de bem-estar. (...) Elas podem fornecer informações valiosas aos formuladores de políticas públicas e outros líderes.

Ter um “censo do bem-estar” nos permitirá mapear onde estão os brasileiros que mais precisam de ajuda e guiar a atuação estatal. Pode nos mostrar a urgência de políticas que não estão sendo priorizadas: a identificação de mães em vulnerabilidade (um risco ao desenvolvimento infantil via estresse tóxico) pode ser um empurrão para a construção de uma nova creche, assim como a concentração de desempregados em sofrimento pode ensejar a oferta de treinamentos ou serviços de saúde mental em uma determinada periferia.

Embora as medidas de bem-estar subjetivo tenham algumas limitações importantes, não há razão para simplesmente considerar medidas subjetivas de bem-estar além do escopo das estatísticas oficiais, conclui a OCDE. Neste sentido, nosso sistema de contas nacionais de bem-estar existirá não apenas para coletar e disponibilizar dados, mas também para melhorar a atuação do Estado na prestação de serviços ao cidadão.

O que importa para os brasileiros? A nossa proposta

Os que verdadeiramente sofrem não fazem plebe, não formam conjunto. O que sofre sofre só.

Fernando Pessoa

Nosso PL prevê a construção de um sistema de contas nacionais de bem-estar, mas também o seu uso para crescentemente aportar recursos em um orçamento de bem-estar. Todo este processo será acompanhado do fortalecimento da avaliação de políticas públicas no País – uma obrigação constitucional que ainda não foi regulamentada. Foi inclusive neste

³⁰ <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25844649/>



sentido que a União Europeia convidou os países a incluir a economia do bem-estar em suas políticas públicas, a fim de *implementar políticas públicas efetivas e baseadas em evidências*³¹.

Inicialmente, o orçamento de bem-estar será composto por políticas públicas em que há sólida evidência, pela experiência internacional, de relação positiva com o bem-estar individual. São elas as políticas ativas de emprego (como treinamento/qualificação e intermediação de mão de obra), a cultura e, eminentemente, as políticas de saúde mental. Aqui, a principal referência é a ex-premiê neozelandesa Jacinda Ardern, como também destaca o Conselho Nórdico³²:

A utilização ativa destes dados na definição da agenda e na elaboração de políticas públicas é o que chamamos de “Economia do Bem-Estar”. Esta abordagem está sendo vez mais implementada por governos de todo o mundo, sendo o Orçamento de Bem-Estar da Nova Zelândia talvez o exemplo mais proeminente.

De outra parte, há os que apontam que *evidências de bem-estar subjetivo podem ter particularmente implicações para ações governamentais em **saúde mental e resiliência; emprego, qualificação e flexibilidade no mercado de trabalho; proteção à infância; políticas para famílias e comunidades***³³.

Queremos aproveitar esta oportunidade para avançar na agenda de qualidade do gasto. E faz todo sentido substituir gastos que não melhoram a vida das pessoas por aqueles que se mostrarem mais efetivos em fazê-lo – respeitando o papel do Poder Executivo de regulamentar esta avaliação. Desta forma, o orçamento de bem-estar será progressivamente aumentado, à medida que as políticas com “melhores notas” sejam ali recebidas, e as políticas mais mal avaliadas sejam reformuladas. Se até escola de samba é avaliada, por que programas com décadas de existência e que consomem preciosos recursos públicos também não podem ser avaliados?

³¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13171-2019-INIT/en/pdf>

³² <https://pub.norden.org/nord2021-049/>

³³ <https://www.oecd.org/publications/subjective-well-being-measurement-4e180f51-en.htm>
<https://lif.blob.core.windows.net/lif/docs/default-source/commission-on-wellbeing-and-policy/commission-on-wellbeing-and-policy-report---march-2014-pdf.pdf?sfvrsn=0>



Trata-se, ao fim e ao cabo, de implantarmos uma **ciência do gasto público** no Brasil. Se durante a pandemia tanto debatemos em taxas de eficácia de diferentes imunizantes, heterogeneidade das vacinas em diferentes populações, definição de grupos de riscos e efeitos colaterais – por que não adotamos o mesmo rigor com outras políticas públicas? O que diferencia as vacinas de outras intervenções do Estado, que não têm merecido este cuidado? De outra forma, o queremos é saber que “vacinas” precisam ser aplicadas e que tratamentos precisam ser descontinuados.

Assim, nos termos da New Economics Foundation, as contas nacionais de bem-estar podem ser transformadoras *na forma como os governos concedem, desenvolvem, e implementam políticas para a melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos*, permitindo ações que *tenham impactos tangíveis no dia-a-dia das pessoas*³⁴.

Cabe frisar que avanços tecnológicos expandiram significativamente as possibilidades de coleta, transmissão e tratamento de dados nas últimas décadas. PIB e outros agregados foram em parte concebidos com as restrições tecnológicas que existiam na época de sua criação, e não apenas de acordo com o que parecia ideal. Medir o bem-estar de forma mais direta simplesmente não era possível anos atrás.

Até por isso, é plausível – e desejável – também incluir medidas que sejam pedidas pelos próprios cidadãos. Por isso, permitimos que a participação popular possa decidir sobre eventuais novos critérios de progresso para serem medidos no sistema de contas de bem-estar.

O que importa para você? Este é o tipo de pergunta que o Poder Público poderá fazer aos cidadãos, inclusive em campanhas, para complementar o Sistema de Contas Nacionais de Bem-Estar. Como coloca o psicólogo Saamah Abdallah, especialista na matéria, não precisamos ficar presos à *hegemonia global de um indicador criado por homens ocidentais há quase um século*³⁵. A sociedade pode ajudar a construir, de baixo para cima, um novo modelo. Aliás, entidades do terceiro setor poderão

³⁴ https://neweconomics.org/uploads/files/2027fb05fed1554aea_uim6vd4c5.pdf

³⁵ <https://hotorcool.org/hc-posts/we-dont-want-to-leave-the-beyond-gdp-agenda-to-the-experts/>



contribuir com o sistema – já temos no Brasil pesquisa de alta qualidade sendo feita, por exemplo, pelo Instituto Cactus, que produz o iCASM junto à Atlas Intel.

Facultamos, ademais, que as políticas públicas sejam avaliadas com o que existe de mais moderno neste tema – a metodologia de anos de vida ajustados por bem-estar (*Wellbeing Adjusted Life Years – WALYs* ou *WELLBYs*). Na saúde pública já há alguns anos é comum avaliações com base em anos de vida ajustados por incapacidade (DALY).

O equivalente em termos de bem-estar, já usado pelo Tesouro britânico, é uma alternativa promissora para que a ação estatal seja balizada pelos seus efeitos no conjunto de toda a população: *os formuladores de políticas públicas enfrentam restrições orçamentárias, e este método pode informar os tomadores de decisão sobre as circunstâncias que constituem a maior ameaça imediata ao bem-estar humano, defendem os idealizadores dos WALYs³⁶. Já a revista Forbes considere que a abordagem pode ser a melhor maneira de pensar, e acompanhar, o progresso global³⁷.*

Não faltam exemplos de como bem-estar e crescimento econômico nem sempre andam juntos. Tomemos o caso da Índia que, nos primeiros anos deste século, observou simultaneamente seu PIB *per capita* dobrar enquanto níveis de satisfação com a vida caíam em 25%³⁸. Às voltas com poluição urbana mundialmente famosa, a situação dos indianos é emblemática e um alerta importante para países emergentes. Podemos pensar ainda na Coreia do Sul, tão estudada por seu milagre econômico, que não impede que se situe entre os líderes mundiais em suicídios.

Em termos de cidades, chama atenção a realidade de São Francisco – um dos locais mais prósperos da história da humanidade, em que a renda aumenta no *boom* das *big techs* ao mesmo tempo em que cresce a população de moradores de rua e cai a expectativa de vida diante de ondas de overdoses.

³⁶ <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1589849/FULLTEXT01.pdf>

³⁷ <https://www.forbes.com/sites/traversmark/2021/03/31/why-wellbys-may-be-the-best-way-to-think-about-and-track-global-progress/>

³⁸ https://leaps.bayer.com/happiness_research_institute_short-report.pdf



De fato, a economia americana parece particularmente ineficiente em converter recursos materiais em bem-estar para os cidadãos. Pelo *Happy Planet Index*, que compara os quantos países provêm vidas longas e vidas plenas, ponderado pela respectiva pegada ambiental, os Estados Unidos são apenas a 122ª economia³⁹. Países latino-americanos estão bem-posicionados, liderados pela Costa Rica em 1º lugar – com o Brasil em 21º. Talvez tenhamos algo a ensinar ao mundo, e esta “eficiência” latino-americana em fazer mais com menos precisa ser melhor entendida, razão adicional para avançarmos com esta proposta.

Como aponta relatório para a União Europeia sobre este desafio, trata-se de “consertar” nossos sistemas, saindo de uma que meça *quantidade do crescimento* para um que meça *qualidade do crescimento*⁴⁰. Por sua vez, o documento do Conselho de Ministros Nórdicos nos lembra que o modelo atual teve um *desempenho admirável*, e de fato esteve correlacionado com melhoras na alfabetização e na longevidade. Entretanto, não parece refletir as ***crecentes taxas de transtornos de saúde mental em todo o mundo, bem como as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade, que comprometem o bem-estar das gerações futuras***⁴¹. Entendemos, assim, que a própria agenda ambiental se beneficiará de novos instrumentos de mensuração de progresso como o que agora propomos.

Ademais, métricas de bem-estar são úteis para muito além da atuação governamental. Como outros dados produzidos pelo governo, ele pode inclusive subsidiar a atuação do setor privado. E pode, junto com pesquisas acadêmicas, ajudar a informar os cidadãos sobre como podem ter uma vida melhor.

Por fim, reforçamos mais uma vez que o sistema de contas nacionais de bem-estar **não vem para substituir o sistema de contas nacionais tradicional**, mas tão somente para complementá-lo. Novamente, devemos reforçar a possibilidade de que a economia do bem-estar ande junto com a atividade econômica. A própria OCDE tem concebido *a economia do bem-estar em torno da ideia de um “círculo virtuoso” em que o bem-estar*

³⁹ https://happyplanetindex.org/hpi/?show_all=true

⁴⁰

https://www.demoshelsinki.fi/wp-content/uploads/2020/01/demos_helsinki_publication_on_economy_of_wellbeing_2020_web.pdf

⁴¹ <https://pub.norden.org/nord2021-049/>



individual e o crescimento econômico a longo prazo se reforçam mutuamente, enquanto a UE destaca que a economia do Bem-Estar sublinha a natureza mutuamente reforçadora do bem-estar e do crescimento econômico.

Afinal, cidadãos com boa saúde mental podem ser mais resilientes e produtivos. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estima um retorno sobre investimento (ROI) que chega a 5 vezes para condições como depressão, com centenas de milhões ganhos em produtividade por ano⁴².

O Papa Francisco periodicamente nos exorta a procurar e cuidar dos *descartados*, aqueles que foram tão deixados para trás que estão invisibilizados. O novo radar que propomos nos ajudará a identificar melhor quem mais sofre no País, para deles cuidar. Os poucos dados hoje disponíveis já nos dão sinais de preocupação, como uma desigualdade de bem-estar subjetivo que, quando foi medida, se apresentou maior que a de todos os países da OCDE⁴³, ou a recente alta nas taxas de mortalidade por suicídio, principalmente entre 15 e 19 anos⁴⁴. Não podemos mais considerar temas como estes alheios ou estranhos às políticas públicas. *Se não medimos algo, ele se torna negligenciado, como se o problema não existisse*, salienta Stiglitz⁴⁵.

Parafraseando o líder de nossa Constituinte, Ulysses Guimarães, *a obra-prima do Estado é a felicidade das pessoas*. Assim, conto com o apoio dos nobres Parlamentares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em 20 de junho de 2024

Deputada TABATA AMARAL

⁴² <https://www.undp.org/asia-pacific/blog/economic-case-investing-mental-health>

⁴³ <https://unstats.un.org/unsd/broaderprogress/pdf/How's%20life%20-%20Measuring%20well-being.pdf>

⁴⁴ https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2021/boletim_epidemiologico_svs_33_final.pdf/view

⁴⁵ <https://thenewpress.com/books/measuring-what-counts>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:198810-05:1988
---	---

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 2.518, DE 2024

Dispõe sobre a mensuração do bem-estar subjetivo dos cidadãos e o seu uso na formulação e avaliação de políticas públicas.

Autora: Deputada TABATA AMARAL

Relator: Deputado PROF. REGINALDO VERAS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.518, de 2024, de autoria da nobre Deputada Tabata Amaral, dispõe sobre a mensuração do bem-estar subjetivo dos cidadãos e seu uso na formulação e avaliação de políticas públicas.

A ilustre Parlamentar autora, em sua justificação, apresenta fundamentação robusta e altamente qualificada, evidenciando apurado discernimento quanto à relevância da matéria para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Em essência, o projeto de lei cria o denominado Sistema de Contas Nacionais de Bem-Estar, prevendo a realização de pesquisas periódicas com a população para aferir indicadores de bem-estar subjetivo (tais como satisfação com a vida e estados emocionais) e determina que esses indicadores subsidiem o planejamento orçamentário e a avaliação de programas governamentais. O objetivo central é complementar as métricas tradicionais, como o PIB, com medidas de qualidade de vida e felicidade, de modo a orientar as políticas públicas para a melhora efetiva do bem-estar da população.



O art. 1º da proposição define o objeto da lei, qual seja, dispor sobre a mensuração do bem-estar subjetivo dos cidadãos e seu uso na formulação e avaliação de políticas públicas.

O art. 2º preconiza que o conjunto de políticas públicas destinadas à concretização do direito à saúde mental integre o orçamento de bem-estar.

O art. 3º prevê o sistema de contas nacionais de bem-estar, definindo sua metodologia básica. Tal sistema será baseado em pesquisa periódica perante a população, podendo-se aproveitar pesquisas existentes. Ademais, os indicadores serão desagregados por renda, ocupação, gênero, raça, região, idade, escolaridade, estado civil, parentalidade, convívio social/solidão, acesso à cultura e esporte, situação de moradia, saúde e endividamento.

Para além disso, o dispositivo estabelece que o sistema será harmonizado com as melhores práticas internacionais, facultado o uso das diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O art. 4º especifica os domínios de bem-estar subjetivo a serem coletados na pesquisa, em pelo menos duas dimensões: avaliação reflexiva da vida (satisfação com a vida) e estados emocionais (afetos positivos e negativos (inclusive ansiedade)).

O art. 5º prevê a participação popular na definição de medidas adicionais de bem-estar a serem incluídas no sistema, por meio de campanhas de engajamento promovidas pelo Poder Público.

Os arts. 6º e 7º tratam de providências complementares para implementação do sistema. O art. 6º determina que o órgão responsável pelo Sistema de Contas Nacionais de Bem-Estar deverá publicar relatórios periódicos avaliando a validade e confiabilidade dos indicadores, podendo também divulgar indicadores produzidos por entidades da sociedade civil. Já o art. 7º esclarece que a pesquisa de bem-estar poderá ser realizada na forma de inquérito de saúde e que não excluirá a população em situação de rua.



O art. 8º estabelece que serão consideradas integrantes do orçamento do bem-estar, no âmbito da União, as políticas públicas de saúde mental; cultura; políticas ativas de emprego; e outras designadas após a avaliação prevista na lei.

O art. 9º determina que, até que entre em vigor a lei federal prevista no art. 37, §16, e art. 165, §16, da Constituição Federal, as elaborações do projeto de lei orçamentária anual e do projeto de lei de diretrizes orçamentárias serão vinculadas à avaliação de que trata esta lei. Além disso, define o escopo da avaliação das políticas públicas: (I) pelo impacto direto no bem-estar dos cidadãos, facultado uso de medidas de “anos de vida ajustados por bem-estar”; (II) a partir dos dados do sistema de contas nacionais de bem-estar. Em adição, dispõe que o resultado dessas avaliações permitirá, nos termos do regulamento: I – a reformulação de políticas públicas menos eficazes; II – a ampliação das mais eficazes, com sua designação ao orçamento do bem-estar.

O art. 10 estabelece a cláusula de vigência da lei, fixando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir de sua publicação oficial, para sua entrada em vigor.

A proposição foi distribuída a esta Comissão de Administração e Serviço Público, à Comissão de Finanças e Tributação (quanto ao mérito e art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD). Está sujeita à apreciação conclusiva (art. 24, II, do RICD) e ao regime de tramitação ordinário (art. 151, III, do RICD).

Eis o relatório. Passo a proferir meu voto.

II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do inciso XXX do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão de Administração e Serviço Público deliberar sobre matérias relativas ao serviço público da administração



federal direta e indireta, bem como sobre temas pertinentes ao direito administrativo em geral.

A proposição em apreço configura louvável inovação legislativa, orientada ao aperfeiçoamento das políticas públicas e à elevação da qualidade dos serviços oferecidos à população. Ao instituir um sistema de métricas pautado na aferição do bem-estar subjetivo dos cidadãos, a proposta incorpora uma dimensão qualitativa essencial à formulação, monitoramento e avaliação de políticas governamentais.

O direito administrativo contemporâneo, assim como as demais ramificações do ordenamento jurídico, passou a orientar-se, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, pela promoção e efetivação dos direitos fundamentais, que se tornaram seu vetor estruturante. Trata-se do fenômeno da constitucionalização do direito administrativo, que, antes ancorado predominantemente em uma concepção estrita de legalidade, reconfigura-se para fortalecer o papel do Estado como garantidor da dignidade da pessoa humana. É justamente nesse contexto que se insere a presente proposta legislativa, ao buscar instituir um novo referencial para a aferição e qualificação das políticas públicas implementadas.

Em sua justificação, a nobre Parlamentar autora destaca que a experiência internacional já tem adotado pesquisas sobre bem-estar com a população e integrado os seus resultados nas políticas públicas, a exemplo do Chile, México, Bolívia, Colômbia e Equador – na América Latina – e de diversos países desenvolvidos. Nesse sentido, já são 34 dos 36 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que medem a satisfação de vida dos cidadãos. A demanda pela economia do bem-estar surge a partir da constatação de que o atual sistema econômico, suas medidas e políticas públicas não respondem de modo adequado aos problemas sociais e ambientais mais premente pelos quais passamos.

Assim, a mensagem central é a de que o verdadeiro progresso de uma nação deve ser aferido não apenas pela acumulação de riqueza material, mas também pelo bem-estar e pela felicidade de sua população. O próprio idealizador do Produto Interno Bruto (PIB), Simon Kuznets, já advertia



quanto às limitações desse indicador para captar dimensões essenciais da qualidade de vida. Com efeito, o PIB se revela insuficiente como termômetro para enfrentar desafios complexos da contemporaneidade, como a redução das desigualdades, a mitigação das mudanças climáticas e a promoção da saúde mental. Não se propõe, todavia, sua substituição, mas sim sua complementação por métricas capazes de oferecer uma visão mais abrangente e humanizada do desenvolvimento, apta a subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes e orientadas à dignidade da pessoa humana.

Ademais, cumpre destacar que a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, ao conferir estatutura constitucional à obrigação do Estado de proceder à avaliação das políticas públicas, com ampla divulgação de seus objetos e dos resultados alcançados, evidencia uma preocupação estruturante com o aperfeiçoamento da formulação, implementação e monitoramento dessas políticas.

Bem por isso, a proposta legislativa alinha-se plenamente ao comando constitucional, ao estabelecer diretrizes voltadas ao incremento da eficiência das políticas públicas, que passam a incorporar de forma mais veemente em sua formulação os verdadeiros anseios sociais.

Em termos práticos, podemos esperar como relevante impacto administrativo uma modernização gerencial da Administração Pública, com a adoção de ferramentas de ciência de dados e satisfação social na gestão. Isso colocará o Brasil em sintonia com tendências mundiais de um governo orientado ao bem-estar, conferindo maior racionalidade e eficiência às políticas públicas.

Diante do exposto, manifesto voto favorável à **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 2.518/2024, na forma em que se apresenta, e solicito o apoio dos nobres Pares para que possamos avançar conjuntamente no aperfeiçoamento da Administração Pública, na qualificação dos serviços por ela prestados e, por conseguinte, na promoção de respostas mais eficazes às legítimas demandas da sociedade.

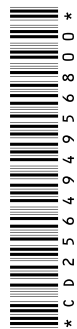
Sala da Comissão, em de de 2025.



Deputado PROF. REGINALDO VERAS
Relator

Apresentação: 23/09/2025 13:34:35.607 - CASP
PRL 1 CASP => PL 2518/2024

PRL n.1





Câmara dos Deputados

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 2.518, DE 2024

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Administração e Serviço Público, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.518/2024, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Prof. Reginaldo Veras.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Delegada Ione - Presidente, Alice Portugal, Pastor Sargento Isidório, Paulo Lemos, Professora Luciene Cavalcante, Sâmia Bomfim, André Figueiredo, Capitão Alden, Fernanda Melchionna, João Maia, Kim Kataguirí, Prof. Reginaldo Veras, Reimont e Waldemar Oliveira.

Sala da Comissão, em 05 de maio de 2026.

Deputada DELEGADA IONE
Presidente

