



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Gabinete do Deputado ORLANDO SILVA

## COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

### PROJETO DE LEI Nº 2.776, DE 2011

Institui a Política Nacional de Saúde Vocal.

**Autor:** Deputado SARAIVA FELIPE

**Relator:** Deputado ORLANDO SILVA

## I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em tela, cujo autor é o ilustre Deputado Saraiva Felipe, se propõe a instituir *Política Nacional de Saúde Vocal*, com o objetivo de avaliar, tratar e prevenir problemas relativos à saúde vocal dos profissionais de ensino público e privado de todos os níveis educacionais, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Em outras palavras, a referida Política tem, então, por finalidade realizar, por meio da rede do SUS, exames médicos e fonoaudiológicos em todos os profissionais de ensino das redes pública e privada de todos os níveis de ensino, por equipes interdisciplinares de médicos, psicólogos, fonoaudiólogos e assistentes sociais, com experiência no campo da voz, buscando detectar indícios de alterações vocais e/ou patologias laríngeas. Visa também a desenvolver programas de prevenção dos agravos vocais, mediante a realização de oficinas de saúde vocal e auditiva e palestras; programas semestrais de capacitação e treinamentos teóricos e práticos ministrados por fonoaudiólogos, para orientar e habilitar os professores quanto à importância dos princípios da saúde vocal e do uso adequado e parcimonioso da voz na profissão; e ainda programas de recuperação, garantindo atendimento médico e fonoaudiológico para

reabilitação dos profissionais acometidos por desordens vocais e/ou laríngeas. Por fim, o projeto estipula o prazo de 90(noventa) dias para regulamentação da nova lei, contados após sua publicação.

O autor da proposta a justifica com o argumento de que “a problemática associada aos distúrbios vocais entre docentes é crescente em nosso País. Além de ações preventivas, urge considerarem-se ações positivas e políticas públicas que visem à preservação da saúde vocal dessa classe profissional que, como nenhuma outra, utiliza-se da voz para a mais nobre das missões: educar as futuras gerações de jovens do Brasil”.

O Projeto de Lei foi distribuído pela Mesa Diretora à antiga Comissão de Educação e Cultura (CEC), e também às Comissões de Seguridade Social e Família (CSSF); e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC, art. 54 – RICD). Sujeita-se à apreciação conclusiva pelas Comissões e tramita em regime ordinário.

Em 6/11/2011 a proposição foi recebida na antiga CEC, na qual o então Deputado Artur Bruno foi indicado relator da matéria. Em 18/06/2012 foi apresentado o Parecer do Relator, pela rejeição, com envio de Indicação ao Poder Executivo. Retirado de pauta pelo relator, o projeto foi redistribuído pela Mesa Diretora à nova Comissão de Cultura, no âmbito da qual, em 14/03/2003, a Dep. Alice Portugal foi designada relatora.

Em 10/04/2031 o autor da proposição, Dep. Saraiva Felipe, apresentou Requerimento nº 7.485/2013, que "*Requer o apensamento do PL 2.776/2011 ao PL 1.128-E/2003*". Em 11/04/2013 a Mesa reviu o despacho anterior de redistribuição do processo à Comissão de Cultura, reenviando-o à nova Comissão de Educação (CE) em 11/04/2013. O projeto foi devolvido ao Relator Dep. Artur Bruno, que, em 27/05/2014, reiterou, mediante o Requerimento de Apensação nº 10.275/2014, solicitação anterior do autor do projeto no sentido do apensamento do PL nº 2.776/2011 ao PL nº 1.128/2003, que tratam, ambos, sobre a saúde vocal dos profissionais de ensino. A Mesa indeferiu este pleito por intempestividade, em 23/07/2014. Devolvido à Comissão sem manifestação do relator, o projeto foi arquivado em 31/01/2015, conforme o art. 105 do Regimento Interno. E foi desarquivado pela Mesa Diretora em 16/03/2015, a Requerimento do autor.

Em 17//03/2015 fomos indicados para a Relatoria do projeto e fizemos aprovar Requerimento nº 34/2015, que facultou a realização, em 12/05/2015, de

Audiência Pública para debater o PL nº 2.776 de 2011, tendo por convidados representantes do Ministério da Educação e de entidades relacionadas ao tema, além de profissionais da otorrinolaringologia. Na ocasião, todos os presentes ressaltaram a importância de se aprovar o projeto: a presidente da Sociedade Brasileira de Fonoaudiologia (SBFa), Dra. Silvia Ramos, afirmou que as condições de trabalho de fato prejudicam a voz dos professores: “As escolas brasileiras não oferecem estruturas adequadas para prevenção das lesões nas cordas vocais, por exemplo, o uso de microfones em sala de aula”, afirmou. O Presidente da Academia Brasileira de Laringologia e Voz (ABLV), Dr. Luciano Rodrigues Neves, comparou o PL às vacinas, que previnem a ocorrência de patologias e diminuem os gastos com a saúde. Ele lembrou que a falta dessas políticas afeta diretamente a educação pois os professores são afastados das salas de aula por longos períodos e, na maioria dos casos, não há reposição das aulas. A Comissão de Defesa Profissional da Associação Brasileira de Otorrinolaringologia (ABORLCCF), representada por seu Presidente, Eduardo Baptistella, colocou-se à disposição para contribuir na prevenção dos agravos focalizados. O autor do PL e Presidente da Comissão de Educação, Deputado Saraiva Felipe, afirmou que sua proposta nasceu da lacuna ressaltada por profissionais e entidades de ensino que cobravam do parlamento uma atitude: “É sabido que a problemática associada aos distúrbios vocais entre docentes é crescente em nosso País. Além de ações preventivas, urge considerar ações positivas e políticas públicas que visem à preservação da saúde vocal dessa classe profissional que, como nenhuma outra, utiliza-se da voz para a mais nobre das missões: educar as futuras gerações de jovens do Brasil”.<sup>1</sup>

É o Relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Quero inicialmente destacar a relevância deste Projeto de Lei, de autoria do nosso ilustre colega e hoje presidente da Comissão de Educação, o Deputado Saraiva Felipe, com ampla folha de serviços prestados ao país tanto nas atividades de

---

<sup>1</sup> Reportagem *PL PREVÊ POLÍTICA PÚBLICA PARA PREVENÇÃO DA VOZ*, Comissão de Educação, Câmara dos Deputados, acesso em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/audiencias-publicas-1/pl-preve-politica-publica-para-prevencao-da-voz> .

docência universitária quanto na área da saúde. O foco da proposição é a problemática dos distúrbios relacionados à voz, que têm afastado, a cada ano, milhares de professores das salas de aula.

Os especialistas estimam que de 5% a 8% da população tenha alguma dificuldade vocal que lhes perturba ou mesmo impede a comunicação, a exemplo da rouquidão, excesso de esforço vocal e/ou cansaço ao falar. A ocorrência desses problemas aumenta muito nas categorias profissionais que têm na voz o instrumento de trabalho, como é o caso dos professores – e também dos atores, cantores e operadores de telesserviços. Nestas categorias, os problemas de voz podem atingir até 25% dos profissionais, muitas vezes impedindo-os de trabalhar.

No Brasil, as jornadas de trabalho docente são pesadas e é comum o professor lecionar em mais de uma escola, o que acarreta sobrecarga de trabalho, nem sempre bem remunerada, com efeitos danosos sobre a sua saúde. E o Estado de São Paulo, que tem a maior rede de ensino público do país, registrava cerca de 30 mil faltas por dia, no ano de 2008. Só em 2006, foram quase 140 mil licenças médicas, com duração média de 33 dias. O custo anual para o governo estadual chegou a R\$ 235 milhões. O cenário era similar em centros metropolitanos menores. Nas escolas públicas do Distrito Federal, por exemplo, quase metade (46%) dos professores pedia licença médica durante o ano letivo, revelava uma reportagem de 2008, que apontava o *estresse, a dor nas costas e os distúrbios vocais como os principais fatores que levam os professores a pedir afastamento da sala de aula.*<sup>2</sup>

Mais recentemente a imprensa noticiou que cada professor da rede estadual de São Paulo falta, em média, 21 aulas por ano utilizando licenças de saúde. São quase mil aulas que deixam de ser dadas por dia. Na rede municipal de São Paulo, o problema não é diferente: cálculos de 2013 apontam para 1,8 milhão de faltas, metade por problemas médicos. As estatísticas ainda são imprecisas, até porque dependem de análises cruzadas entre saúde e educação. Também é difícil isolar as doenças preexistentes e as originadas por questões pessoais daquelas advindas das dificuldades no contexto de trabalho. Mas os estudos nos últimos 10 anos demonstram que “a saúde do professor deve ser entendida como um problema da educação e da saúde, e o quadro

---

<sup>2</sup> Problemas de saúde afastam professores da escola. Por João Bittar. Jornal do professor. Edição 3 - Saúde do Professor. 07/08/2008

<http://portaldoprofessor.mec.gov.br/conteudoJornal.html?idConteudo=19>

é muito grave", atesta a psicóloga Flávia Gonçalves da Silva, da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, estudiosa do tema.<sup>3</sup>

Pesquisa realizada pelo Centro de Estudos da Voz (CEV), em parceria com o Sindicato dos Professores de São Paulo (Sinpro-SP) e a Universidade de Utah, nos Estados Unidos, mostrou que 35% dos professores entrevistados relataram a presença de cinco ou mais problemas vocais, e 63% disseram já ter tido algum problema do gênero durante a vida. Os dados indicam que 16,7% dos professores consideram que terão de mudar de profissão no futuro por conta de seus problemas vocais. Um questionário com 35 perguntas foi aplicado para 3.265 pessoas, das quais 1.651 eram docentes. Entre os professores, 63,1% afirmaram ter alterações vocais, enquanto que entre os não professores, 35,1% relataram algum tipo de acometimento vocal. Os principais problemas apontados foram o cansaço vocal (92%); o desconforto na fala (90,4%); o esforço para falar (89,2%), a garganta seca (83,4%), a rouquidão (82,2%), dificuldades para projetar a voz (82,8%), a instabilidade ou tremor na voz (79,3%), e as dores na garganta (72,7%).

Segundo a diretora do Centro de Estudos da Voz (CEV), Mara Behlau, os professores têm sido, há pelo menos duas décadas, objeto de estudo dos fonoaudiólogos, mas em todo esse tempo os seus problemas permanecem sem solução, pois suas condições de trabalho continuam as mesmas, obrigando-os a mudar a forma de trabalhar se não quiserem ficar incapacitados ou ter dificuldades que afetarão sua qualidade de vida.<sup>4</sup> Na mesma direção concluiu o estudo da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da USP, focalizado na rede municipal de ensino de São Paulo, revelando que cerca de 60% dos professores da rede têm distúrbios na voz e o estresse no trabalho está fortemente associado a esses distúrbios, que aumentam de 6 a 9,5 vezes as chances de o professor tornar-se incapaz para o trabalho.<sup>5</sup>

Portanto, se aqui não é o caso de avaliar o mérito e a pertinência do projeto, do ponto de vista médico e das demais áreas da saúde que envolve – o que ficará a cargo da Comissão de Seguridade Social e Família desta Casa -, cabe-nos ressaltar o evidente mérito educacional da proposta do ilustre Deputado Saraiva Felipe, que pretende, com sua proposição, assegurar melhores condições de trabalho docente para

---

<sup>3</sup> Revista Escola Pública, nº 44, abril/maio 2015. Reportagem *Mal estar docente*.

<sup>4</sup> Informações retiradas da reportagem "Problema na voz é o que mais afasta os professores da escola", 25/8/ 2009. Fonte: Agência Brasil.

<sup>5</sup> Doenças ocupacionais Estresse pode causar doença de voz em professor. 03/03/2010. Fonte: Agência USP.

os professores de todos os níveis de ensino, evitando que padeçam de distúrbios de voz, hoje tão comuns na categoria.

A propósito, esta preocupação tem história nesta Casa Parlamentar. Recordamos que em 25/11/2003, a então Comissão de Educação e Cultura aprovou por unanimidade o Projeto de Lei nº 1.128/2003, de autoria do então Deputado Carlos Abicalil, que *dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Saúde Vocal do Professor de Rede Pública de Ensino, e dá outras providências*. Igualmente aprovado em todas as demais Comissões desta Casa em que tramitou, o projeto, em sua versão final na Câmara, abrangia ações de prevenção e reabilitação da voz, a saber: programa de prevenção, que consistia na realização de exames preventivos, realizados por equipe interdisciplinar de médicos otorrinolaringologistas e fonoaudiólogos com experiência na área de voz, por ocasião da admissão do profissional; programa semestral de capacitação com treinamentos teóricos e práticos ministrados por fonoaudiólogos com experiência na área de voz; programa de proteção envolvendo o desenvolvimento de tecnologias para auxiliar o ensino e a aprendizagem com redução do o esforço vocal; programa de recuperação com garantia do atendimento fonoaudiológico para reabilitação dos acometidos por desordens vocais e/ou laríngeas. Previam-se ainda ações de capacitação nos Cursos de Formação de Professores, que conteriam em suas diretrizes curriculares conhecimentos sobre saúde vocal, ministrados por fonoaudiólogos. Enviado ao Senado Federal em 11/03/2009, para revisão, o projeto nº 1.128/2003 ali tramitou e foi aprovado com emendas, na forma de Emenda/ Substitutivo. Foi devolvido à Câmara em 23/11/2010 e a Mesa Diretora da Câmara o distribuiu à antiga Comissão de Educação e Cultura e às Comissões de Seguridade Social e Família, e de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 do RICD). A Proposição tramita ordinariamente e está sujeita à apreciação do Plenário.

Mencionamos em nosso Relatório os esforços dos Deputados Saraiva Felipe e Artur Bruno junto à Mesa Diretora, no sentido da apensação deste projeto aqui examinado ao referido PL nº 1.128, de 2003, tendo sido seus Requerimentos indeferidos. Após retornar do Senado Federal, este PL nº 1.128, de 2003 já tramitou nas Comissões de Educação e de Seguridade Social e Família da Câmara, nas quais a versão com três Emendas, proveniente do Senado, foi aprovada por unanimidade nas duas instâncias de exame de mérito. Entretanto, na CCJC, onde o projeto se encontra no momento, já foi apresentado – e ainda não votado – o Parecer do Relator é pela

inconstitucionalidade das Emendas nº 1 e 2 do Senado Federal (ambas autorizativas) e pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Emenda de nº 3. Ressalte-se que esta Emenda nº 3 propõe aprimoramentos na redação dos incisos II, III e IV do art. 2º do Projeto, de modo a definir melhor as intervenções preventivas e de recuperação dos agravos à voz dos professores acometidos.

Pois bem: o projeto de lei nº 2.776, de 2011, aqui analisado, de autoria do Dep. Saraiva Felipe e que *Institui a Política Nacional de Saúde Vocal*, apresenta teor muito similar àquele PL nº 1.128, de 2003, e em fase final de trâmite nesta Casa. Entretanto, a diferença a favor da proposição aqui examinada está em que o projeto de lei nº 2.776, de 2011, do Dep. Saraiva Felipe, estende as ações a serem implementadas ao conjunto dos professores da educação brasileira, e não apenas aos que atuam nas redes públicas. O escopo do nosso projeto parece-nos, então, mais acertado e abrangente e por isso manifestamo-nos pela sua aprovação, na forma de emenda Substitutiva que aproveita sugestões surgidas na Audiência Pública, nas análises precedentes do relator da matéria, o então Deputado Artur Bruno - a quem agradecemos a inspiração ao elaborar este relatório -, emenda esta que busca deixar mais claros e concisos os dispositivos do projeto de referência.

À luz dessa análise, manifestamos, assim, o nosso voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.776/2011, na forma do Substitutivo anexo. E aos nossos Pares da Comissão de Educação solicitamos o indispensável apoio ao nosso voto.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado ORLANDO SILVA  
Relator

# COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

## SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.776, de 2011

Dispõe sobre a proteção da saúde vocal dos professores que atuam na educação básica e superior.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção da saúde vocal dos professores que atuam na educação básica e superior, como medida integrante das políticas de valorização dos profissionais de educação.

Art. 2º Caberá à União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito do Sistema Único de Saúde, garantir a oferta de ações de proteção à saúde vocal dos professores que atuam na educação básica e superior, devendo abranger:

*I – avaliação médica anual realizada por equipe interdisciplinar, composta por médicos otorrino laringologistas, psicólogos, fonoaudiólogos e assistentes sociais, com experiência na área de voz;*

*II – ações de prevenção de alterações vocais e patologias laríngeas, inclusive por meio da oferta periódica de programas de capacitação e treinamento teóricos e práticos para o uso adequado da voz;*

*III – ações de recuperação e reabilitação dos profissionais acometidos por lesões vocais ou laríngeas;*

*IV – incentivos à adequação dos processos de trabalho, visando ao desenvolvimento e à adoção de tecnologias de ensino que reduzam o esforço vocal.*

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado ORLANDO SILVA  
Relator