

# *O processo de desmonte da Secretaria de Estado da Saúde do Rio de Janeiro e sua invisibilidade*

I<sup>1</sup> Ana Maria Auler Matheus Peres, <sup>2</sup> Denise Rangel Sant'Ana,

<sup>3</sup> Paulo Henrique de Almeida Rodrigues I

<sup>1</sup> Centro Universitário UNIFASE. Rio de Janeiro-RJ, Brasil (amamperes@gmail.com). ORCID: 0000-0002-2735-2714

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Câncer. Rio de Janeiro-RJ, Brasil (dedirangel@gmail.com). ORCID: 0000-0002-8426-3128

<sup>3</sup> Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro-RJ, Brasil (pharodrigues@gmail.com). ORCID: 0000-0002-3159-6711

Recebido em: 07/06/2020

Aprovado em: 16/06/2020

Revisado em: 29/06/2020

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312020300315>

No momento em que o mundo e o Brasil vivem uma situação crítica em relação ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, o Sistema Único de Saúde (SUS) arca com a maior parte do esforço de combate à pandemia. O Estado do Rio de Janeiro, com população estimada pelo IBGE para 2019, de 17,26 milhões de pessoas, é o terceiro mais populoso do país (DATASUS, 2020) e apresentou uma mortalidade por Covid-19 de 226,2 por milhão de habitantes, acima da média do país, que era de 104,8 na semana epidemiológica de 17 a 23 de maio de 2020 (BRASIL, 2020b). A Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro (SES-RJ) – principal autoridade sanitária no Estado – vem sofrendo um longo processo de desmonte, que tem entre seus componentes um histórico de graves problemas com o seu quadro de servidores, que é reduzido e mal remunerado. Este texto apresenta os principais elementos legais e administrativos desse processo de desmonte, com foco nos recursos humanos da SES-RJ, que compromete a capacidade de gestão do SUS no Estado e, conseqüentemente, o enfrentamento da epidemia.

A administração pública estadual como um todo vem enfrentando nos últimos anos sérios problemas políticos e financeiros, o que é evidenciado pelo fato de que

quatro dos seus últimos cinco governadores foram presos por acusação de corrupção – Anthony Garotinho, Rosinha Garotinho, Sérgio Cabral Filho e Luiz Fernando Pezão. Além disso, encontra-se sob regime de recuperação fiscal instituído pela Lei Complementar nº 159/2017, por conta da grave crise fiscal (BRASIL, 2017). Esse quadro de dificuldades atinge também a SES-RJ, que teve gestores presos (Sergio Cortes e Gilson Cantarino) e outros ocupantes de cargos de direção envolvidos em suspeita de corrupção. Consideramos que a Secretaria passou por um processo intencional de desmonte de sua frágil capacidade de gestão a partir dos governos de Sérgio Cabral Filho (2007 a 2014), como será apontado a seguir.

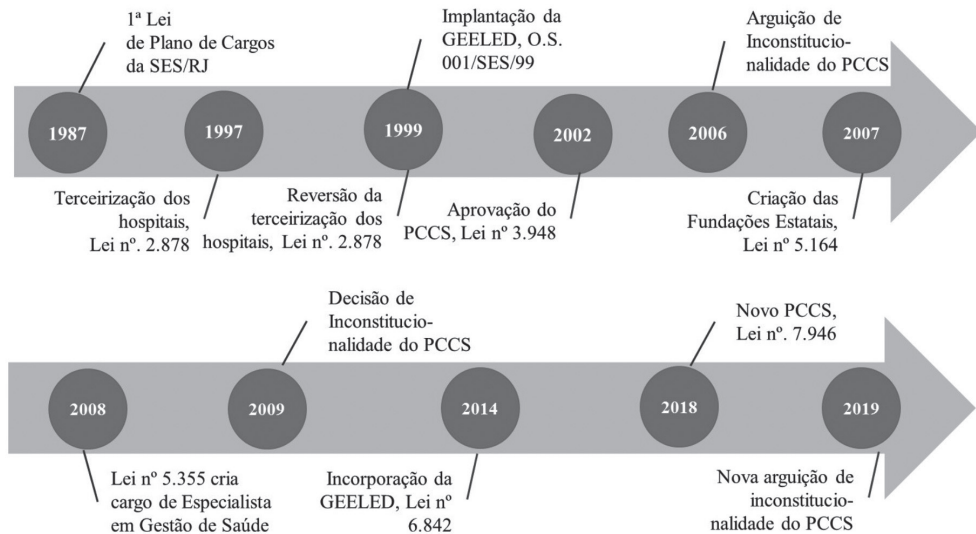
Em uma breve pesquisa da produção acadêmica, encontramos poucos estudos sobre o tema da gestão do SUS no estado (PARADA, 2001; UGÁ et al., 2010). Já em 2001, o artigo mencionado registrava problemas relativos à gestão dos recursos humanos, como o abandono do serviço público por 80% dos médicos aprovados em concurso público realizado em 1991 (PARADA, 2001). No livro mencionado, Moyses e outros (2010) também apontavam problemas de gestão dos recursos humanos, como a ausência de um Plano de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS), o qual se arrasta desde 1987 (2010). No mais, foram encontrados artigos relativos aos órgãos colegiados estaduais de gestão do SUS (SILVA; LABRA, 2001; VIANNA; LIMA, 2013) e sobre a descentralização da gestão da Vigilância Sanitária (COHEN, 2009). Como o processo de desmonte da SES-RJ não vem sendo um objeto de análises acadêmicas, este texto procura dar visibilidade ao tema.

Ainda no período militar, foi estabelecido o regime jurídico dos funcionários públicos civis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro pelo então Governador Floriano Faria Lima (RIO DE JANEIRO, 1975). Somente após 12 anos de sua publicação, e um ano antes da criação do SUS, foram estabelecidas as primeiras orientações referentes à organização de carreiras, cargos e salários para o funcionalismo público civil estadual da Saúde, pela Lei nº. 1.179/1987 (RIO DE JANEIRO, 1987), a qual vigora até hoje, com pequenas alterações.

Movimentos erráticos por parte do governo do Estado conformaram uma situação caracterizada por esvaziamento, desvalorização e precarização dos servidores responsáveis pela gestão estadual do SUS. A partir de 2007, cresceu o número de servidores contratados de forma temporária, sem qualquer vínculo permanente com a administração pública e, frequentemente, substituídos a cada mudança de governo. Para ilustrar as sucessivas, e muitas vezes contraditórias, decisões do

governo estadual em relação à organização do quadro de servidores da SES-RJ, organizamos uma linha do tempo (figura 1), a partir de 1987, com alguns fatos que afetaram a administração dos recursos humanos da SES e estão narrados e analisados em seguida.

**Figura 1.** Linha do tempo dos principais fatos relacionados à gestão de recursos humanos na SES-RJ, 1987-2019



Fonte: elaboração própria.

Em uma inegável tentativa de alinhar a mudança da gestão pública ao modelo neoliberal, com privatizações de empresas públicas, desregulamentação das relações de trabalho e a redução do tamanho e do papel do Estado, o governador Marcelo Alencar estabeleceu, em 1997, a terceirização da gestão de vários hospitais estaduais por meio da Lei n.º. 2.878/97 (RIO DE JANEIRO, 1997).

No governo seguinte, de Antony Garotinho (1999-2002), a terceirização da gestão e operação dos hospitais foi revertida pela Lei n.º. 3.202/1999, cujo projeto foi de iniciativa do então secretário de Estado de Saúde Gilson Cantarino. Os servidores foram beneficiados pela instituição da Gratificação de Lotação, Exercício e Desempenho – GEELED (RIO DE JANEIRO, 1999), elevando, na época, em mais de sete vezes a remuneração do pessoal de nível superior, para aproximadamente R\$

1.500,00. Também foi realizado um amplo concurso público, em 2001 – o maior da história SES –, provendo servidores para a gestão da Secretaria e a operação dos serviços estaduais de saúde para substituir a força de trabalho terceirizada. Neste mesmo período foi elaborada uma proposta de PCCS.

Este foi aprovado durante o governo de Benedita da Silva pela Lei nº. 3.948/2002 (RIO DE JANEIRO, 2002) mas nunca chegou a ser implantado, pois foi objeto de arguição de inconstitucionalidade em 2006 (Processo nº. 0109089-43.2006.8.19.0001), julgada em 2009 (ADI nº 0035410-08.2009.8.19.0000), sendo a decisão ainda utilizada por diferentes juízes nos pareceres processuais (RIO DE JANEIRO, 2016).

Embora a terceirização da gestão dos hospitais estaduais do governo Marcelo Alencar (1987) tenha sido revertida, quase uma década depois ela ressurgiu no governo Sérgio Cabral Filho pela Lei nº 5.164/2007 (RIO DE JANEIRO, 2007). Dessa vez, outra modalidade jurídica de gestão, a fundação estatal, com critérios de contratação por concurso público de provas sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho. Essas fundações estatais permanecem em funcionamento até hoje, com corpo de servidores e política de recursos humanos própria, além de salários superiores aos vencimentos dos estatutários da SES-RJ.

Nova mudança relativa aos servidores ocorreu no final de 2008, quando a Lei nº 5.355 criou 40 cargos na estrutura de gestão da Secretaria, entre eles o de “especialista em gestão de saúde” (RIO DE JANEIRO, 2008), fato que introduziu constrangimentos de competências, funções e distorções salariais em relação a cargos já existentes do concurso de 2001. Esses “gestores” ingressaram na SES com vencimento base entre R\$ 4.879,96 e R\$ 5.670,00, além de gratificação de desempenho e adicional de qualificação. Enquanto isso, os demais servidores de nível superior continuavam a receber o vencimento base de R\$ 187,20, acrescido da GEELED, totalizando cerca de R\$ 1.500,00. Após dois anos, os servidores passariam a ter direito ao que foi chamado de “gratificação temporária por participação em programa de capacitação para aperfeiçoamento” desde que participassem, semestralmente, do Programa da Capacitação para Aperfeiçoamento instituído pelo Decreto nº 42.533, de 24 jun. 2010, do Governador Sérgio Cabral. Uma gratificação que, para quaisquer efeitos, não seria incorporada ao vencimento do servidor e virou mais um retalho na disforme política de recursos humanos estadual (RIO DE

JANEIRO, 2010). Somente em 2014, a GEELED foi incorporada ao vencimento-base dos servidores, por força da Lei n.º 6.842/2014 (RIO DE JANEIRO, 2007).

Posteriormente, foi aprovada a Lei nº 79.946/ 2018, que reestruturou o Plano de Cargos e Remuneração, que também não entrou em vigor até hoje. A história do Plano anterior se repetiu, tendo sido arguida a inconstitucionalidade desta lei pelo atual Governador Wilson Witzel, em 27/05/2019, junto ao Supremo Tribunal Federal – STF (PONTES, 2019).

No período analisado, houve forte redução do contingente de servidores da SES-RJ. Em janeiro de 2014 havia 20.958 “vínculos ativos” (servidores), equivalentes a 10,39% do total do pessoal do Estado, que representou um gasto mensal de R\$ 28.934.736,16, ou 4,24% do total da folha de ativos na época (RIO DE JANEIRO, 2014b, p. 6). Em abril de 2020, o número de “vínculos ativos” caiu para 9.460, equivalendo a 5,94% do total dos vínculos ativos do governo estadual e importavam num gasto mensal de R\$ 20.897.529,62, ou 2,51% do total da folha de ativos (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 9). O número de servidores ativos passou a representar apenas 45,13% do número existente em janeiro de 2014. Importante destacar que, nesse período, a média salarial dos servidores da SES-RJ foi de R\$ 2.214,89, representando apenas 42,3% da média de todos os servidores do estado que chegava a R\$ 5.231,31 (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 43).

Após 32 anos da criação do SUS, o Estado do Rio de Janeiro continua sem uma política para os seus servidores da saúde, o PCCS não foi implantado e os vencimentos continuam seriamente defasados, como mostra estudo recente do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (tabela 1).

**Tabela 1.** Vencimentos dos servidores da SES-RJ, 2020

| Escolaridade | Níveis   | Vencimento base (R\$) |
|--------------|----------|-----------------------|
| Superior     | A        | 1.665,62              |
|              | B        | 1.664,01              |
|              | C        | 1.662,39              |
| Médio        | A, B e C | 771,54                |
| Fundamental  | A, B e C | 609,74                |
| Elementar    | A, B e C | 536,71                |

Fonte: DIEESE (2020, p. 2).

O mesmo estudo também publicou dados sobre a correção dos vencimentos entre maio de 1999 a dezembro de 2019 e encontrou percentuais que oscilaram entre 13,24% e 14,98%, enquanto a variação acumulada do INPC/IBGE, no mesmo período, chegou a 258,58% (DIEESE, 2020, p. 3). As perdas salariais acumuladas variaram entre 67,94% (para o caso dos profissionais de nível elementar) e 68,42% (para o caso dos profissionais de nível superior, nível C). Os percentuais necessários para o recompor os níveis salariais de 1999 seriam de 211,87% para profissionais de nível elementar e, 216,65% para de nível superior, nível C.

A falta de uma política de recursos humanos para a SES-RJ nesses 32 anos de existência do SUS resultou numa grande redução do número de servidores estatutários, na necessidade de contratação temporária de trabalhadores sem experiência na gestão do SUS no estado e descontinuidade administrativa. Tal situação revela que o Estado do Rio de Janeiro não teve compromisso em construir uma administração pública na saúde capaz de desempenhar de forma adequada as responsabilidades definidas pela legislação do SUS para os governos estaduais. Quando a atual pandemia começou, a SES mostrou dificuldades em planejar a política de controle da transmissão da Covid-19 e de assistência aos doentes. É com um quadro reduzido e mal remunerado de servidores, além de uma capacidade de gestão no mínimo duvidosa na área da saúde, que o Estado do Rio de Janeiro está tendo de enfrentar a pandemia.

## Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 5 maio 2000a.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília: *Diário Oficial da União*, 22 maio 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Boletim Epidemiológico Especial: COE-Covid-19*, nº 17, Semana Epidemiológica 21 (17 a 23/05). Disponível em: <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/May/29/2020-05-25---BEE17---Boletim-do-COE.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2020b.

COHEN, M. M. Dilemas do processo de gestão descentralizada da vigilância sanitária no Estado do Rio de Janeiro. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 867-901, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. *A Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde*. Brasília: CONASS, 2011.

DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS (DATASUS). *População estimada segundo Região/Unidade da Federação*, 2019. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/poptuf.def>> Acesso em: 31 maio 2020.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Estudo sintético sobre a evolução salarial dos servidores da Área de Saúde do Estado do Rio de Janeiro*: maio de 1999 a dezembro de 2019. Rio de Janeiro: Escritório Regional do Rio de Janeiro, 2020.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). Assembleia Legislativa. Lei nº. 1.179, de 21 de julho de 1987. Dispõe sobre o Pessoal da Área de Saúde, Tabelas de Vencimentos e Dá Outras Providências. Rio de Janeiro: *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 23 jul. 1987.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. Lei nº. 2.878, de 23 de dezembro de 1997. Acrescenta Dispositivos ao Decreto Lei nº. 220, de 18 de julho de 1975, e Dá Outras Providências. Rio de Janeiro: *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 24 dez. 1997.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. Lei nº. 3.948, de 11 de setembro de 2002. Dispõe sobre o plano de cargos, carreiras e salários – PCCS, do pessoal da área de Saúde do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 12 set. 2002.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. Lei nº. 5.164, de 17 de dezembro de 2007. Autoriza o Poder Executivo a Instituir a "Fundação Estatal dos Hospitais Gerais", a "Fundação Estatal dos Hospitais de Urgência" e a "Fundação Estatal dos Institutos de Saúde e da Central Estadual de Transplante", e dá outras Providências. Rio de Janeiro: *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 18 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. Lei nº. 5.355, de 23 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a Criação da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Planejamento e Orçamento, a Carreira de Especialista em Finanças Públicas e a Carreira de Especialista em Gestão de Saúde, no Âmbito do Poder Executivo Estadual, Estabelece sua Estrutura e Formas de Desenvolvimento, Fixa sua Remuneração, e dá outras Providências. Rio de Janeiro: *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 24 dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. Lei nº. 6.842, de 30 de junho de 2014. Dispõe sobre a Incorporação de Gratificações no Âmbito da Secretaria de Estado de Saúde e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras Providências. Rio de Janeiro: *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 30 jun. 2014a.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. Lei nº 720, de 30 de dezembro de 1983. Dispõe Sobre o Reajustamento de Vencimentos, Salários, Soldos e Proventos dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro e dá outras Providências. Rio de Janeiro: *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 30 dez. 1983.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. Lei nº. 7946, de 27 de abril de 2018. Dispõe sobre a Reestruturação do Plano de Cargos e Remuneração da Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro e dá outras Providências. Rio de Janeiro: *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 3 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado Decreto nº. 42533 de 24 de junho de 2010. Dispõe sobre a criação, no Âmbito da Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil – SESDC, de Programa de Capacitação para Aperfeiçoamento dos Servidores Públicos Estaduais Cíveis – PCA, e dá Outras Providências. *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 28 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. Decreto-Lei nº. 220 de 18 de julho de 1975. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, 21 jul. 1975.

\_\_\_\_\_. Poder Judiciário Tribunal de Justiça Comarca da Capital Cartório da 7ª Vara da Fazenda Pública. Processo: 0062816-30.2011.8.19.0001. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?GEDID=0004D29FC566D6545CC749C8F850A279CE57C5044A375361>>. Acesso em: 3 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. Subsecretaria de Gestão de Pessoas. *Caderno de Recursos Humanos*, n. 76 (abr. 2020). Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000008154>>. Acesso em: 31 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. Subsecretaria de Administração de Pessoal – SUBAP. *Cadernos de Recursos Humanos*, n. 1 (jan. 2014b). Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000006703>>. Acesso em: 31 maio 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Saúde – SES/RJ. Ordem de Serviço 001/SES/99, Publicado DORJ, 26 abr. 1999. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/392876866/reexame-necessario-reex-1460890920088190001-rio-de-janeiro-capital-14-vara-faz-publica/inteiro-teor-392876874>> Acesso em: 3 jun. 2020.

MOYSES, N. M. N. et al. Gestão do trabalho e da educação em saúde no Âmbito estadual: o estado do rio de Janeiro em foco. In: UGÁ, M. A. et al. (Orgs.). *A gestão do SUS no âmbito estadual: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010. p. 195-213.

PARADA, R. A Construção do Sistema Estadual de Saúde: antecedentes e formas de inserção. *Physis: Rev. Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 19-104, 2001.

PONTES, C. Governo do Rio entra com ação no Supremo Tribunal Federal contra implantação do PCCS da Saúde. Extra, 27 maio 2019. Disponível em: <<https://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/governo-do-rio-entra-com-acao-no-supremo-tribunal-federal-contraintplantaao-do-pccs-da-saude-rv1-1-23697657.html>> Acesso em: 30 maio 2020.



SILVA, I. F.; LABRA, M. E. As instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro e o processo decisório. *Cad. Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 161-170, 2001.

UGÁ, M.A.D. et al. (Orgs.). *A gestão do SUS no âmbito estadual: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010.

VIANNA, R. P.; LIMA, L. D. Colegiados de Gestão Regional no estado do Rio de Janeiro: atores, estratégias de negociação intergovernamental. *Physis: Rev. Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 1025-1049, 2013.

