Inclusão de Cláusulas Contratuais nos Contratos de Gestão da Saúde Municipal para a Diminuição de Desigualdades com base no Objetivo Geral do Município 10.3.

Introdução:

O presente trabalho é destinado à 13ª edição do Prêmio Melhores Práticas de Estágio da Prefeitura de São Paulo 2024 e traz um vínculo com a Agenda de 2030 - Compromisso Global com o Desenvolvimento Sustentável, com o qual a Secretaria Municipal de Saúde pode contribuir, consoante aos objetivos do município para a redução das desigualdades até 2030 que, especificamente, versa sobre a meta 10.3, que tem como propósito:

> *"Garantir que a diferença percentual entre o rendimento médio real de negros e não negros não seja maior que 15%, promovendo a igualdade de oportunidades e a redução das desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito". [1].*

Esta contribuição pode ser realizada nos Contratos de Gestão, firmados pela Secretaria Municipal de Saúde com entidades de terceiro setor, no âmbito da Coordenadoria de Parcerias e Contratação de Serviços de Saúde - CPCS, setor responsável pela contratualização de serviços de saúde, através de Contratos de Gestão e parcerias regidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

O Contrato de Gestão (CG), instrumento introduzido no direito brasileiro pela Emenda Constitucional n. 19/98, através do artigo 37, § 8º da Constituição Federal, fixa o seu conceito no Art. 14 do Decreto 52.858 de 20 de dezembro de 2011:

> *Art. 14. Entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como Organização Social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas de saúde, de cultura e de esportes, lazer e recreação no Município de São Paulo.*

Portanto, o instrumento supracitado consiste na parceria entre a Administração Pública e as Organizações Sociais (OS), pessoas jurídicas de direito privado que, quando preenchidos os requisitos previstos em lei, auferem alusiva qualificação, em conformidade com a Lei nº 14.132/2006, visando à prestação de serviços de interesse coletivo, em substituição à Administração Pública direta.

Conforme o art. 15 do Decreto 52.858 de 20 de Dezembro de 2011, o Contrato de Gestão deve discriminar as atribuições, responsabilidades e obrigações da

contratada, determinando a obrigatoriedade da especificação do programa de trabalho proposto pela Organização Social, previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade, acrescido de limites e critérios para a despesa com a remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados da Organização Social, no exercício de suas funções.

Contudo, de outro lado, conforme parágrafo primeiro do referido artigo, compete à Secretaria Contratante a autonomia para definir as demais cláusulas necessárias nos contratos:

> *§ 1º Caberá ao Titular da Pasta contratante ou da Fundação Theatro Municipal de São Paulo definir as demais cláusulas necessárias dos contratos de gestão de que for signatário. (Renumerado pelo Decreto nº 58.376/2018).*

Nesta senda, conforme a autonomia legalmente concedida ao titular da Pasta para elaboração de cláusulas contratuais e, objetivando atingir o desenvolvimento sustentável para a Agenda de 2030, vimos apresentar a possibilidade de incluir nestas pactuações a obrigatoriedade, a promoção de igualdade e a inclusão de pessoas pretas, para a população em situação de vulnerabilidade, exclusão ou sub-representatividade, no setor público que, conforme cláusula contratual estabelecida, estas pessoas podem ser inseridas em equipamentos de saúde e no serviço público.

Cumpre destacar que, segundo cláusula contratual atualmente praticada nos contratos de gestão vigentes, fica sob o encargo das Organizações Sociais contratadas a gestão e contratação de pessoas para consecução de seus objetivos, ou seja, para o gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde.

Diante disso, é de suma importância a adoção de cláusulas de inclusão, não somente pelo Poder Público, no exercício de suas funções, mas também de forma coordenada pelas Organizações Sociais.

Diagnóstico do problema

Conforme pesquisa realizada pelos autores deste relatório técnico, dentro dos Contratos de Gestão sob a égide da CPCS, consta notório a carência de política de inclusão, ou obrigatoriedade de reservar vagas para a população preta, destoando d, da Lei Federal nº 12.288/10, que determina que a função do poder público consiste na promoção de ações que assegurem a igualdade de oportunidades e, portanto, a implementação destas políticas nos Contratos de Gestão reflete, apenas, no exercício da função pública.

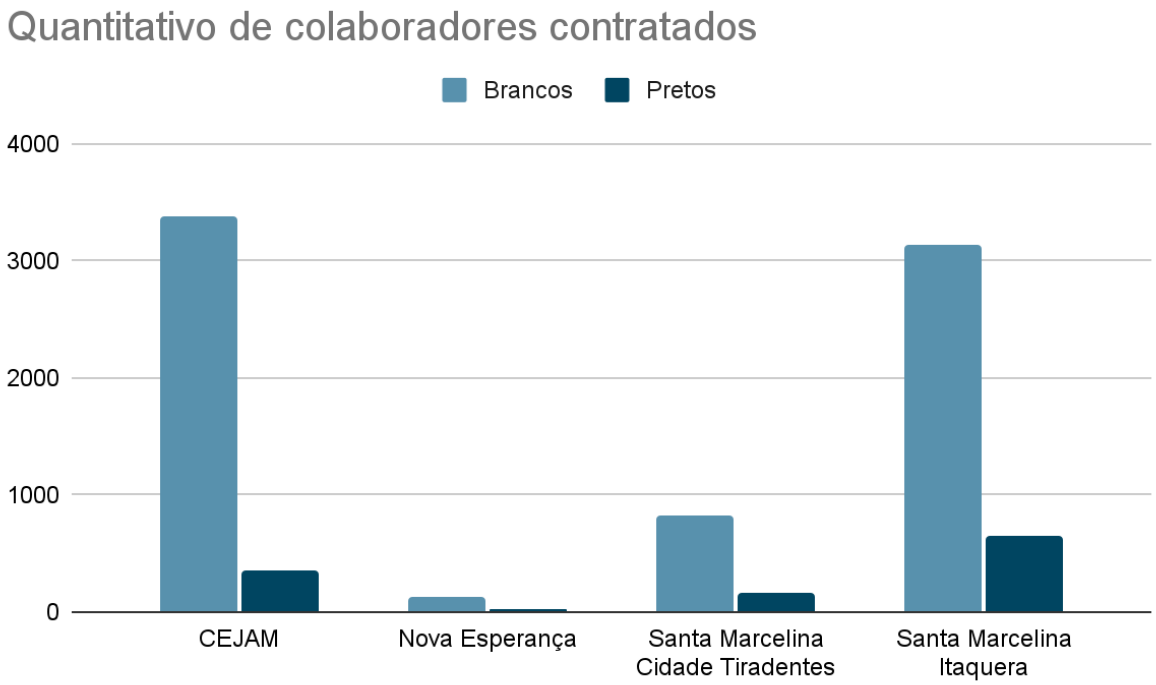
Em um levantamento realizado junto às Organizações Sociais, através de ofício, para atendimento de demanda interna, foi possível entendermos como eram realizados os processos de seleção, contratação e os critérios e indicadores utilizados para a contratação de pessoas pretas, tendo sido constatado que a maioria das Organizações Sociais não incluem o critério de raça/cor em seus processos seletivos, o que, por si só, dificulta a inclusão.

Neste sentido, conforme o artigo do Igor Oliveira Costa, “Reserva de vagas para pessoas negras em empresas privadas: Uma política empresarial lícita à luz da convenção interamericana contra o racismo” [2], o ato de incluir critério raça/cor configura em ações afirmativas, que são políticas de reconhecimento e reparação de desigualdade, as quais propõem assegurar oportunidades para que, através de representatividade e auxílio de políticas públicas, alcancem uma posição digna nos setores públicos [2].

Um exemplo de ação afirmativa constante no artigo do Igor Costa, se refere à iniciativa da Universidade de Brasília (UnB) que, em 2004, reservava 20% (vinte por cento) das vagas para pessoas pretas ou que vieram dessas origens e, após repercussão, a iniciativa foi considerada constitucional pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da ADPF 186. [2]

Como na ação praticada pela UnB no passado, em âmbito educacional, essa mesma ação afirmativa pode ser aplicada nos contratos de gestão do município de São Paulo, considerando também que os números apresentados por algumas Organizações Sociais em 2023 se mostram preocupantes em comparação com o objetivo municipal que devemos atingir.

Sendo assim, conforme a meta da agenda 2030, que almeja garantir que a diferença percentual, entre o rendimento médio real de negros e não negros, não seja maior que 15% [1], vimos salientar que o cenário atual se mostra contrário, conforme planilha “Quantitativo de colaboradores contratados”, abaixo:



Os números apresentados pelas Organizações Sociais demonstram um diferencial de quase 130% [3] de diferença entre o número de colaboradores Pretos e Brancos.

Aproveitamos para salientar que, conforme as metas do município de agenda 2030 [1], os números de servidores efetivos municipais negros, contratados a cada ano, e a diferença de percentual de rendimento médio real entre negros e não negros, têm se apresentado superior a 15%, sendo certo que os números não foram computados em sua íntegra.

Em conclusão, a ausência significativa de políticas de inclusão e obrigatoriedade para a reserva de vagas para a população preta nos contratos de gestão se faz de suma importância para a inclusão desses critérios, em prol de garantir a equivalência de oportunidades, além de viabilizar o alcance de objetivos de igualdade propostos pela agenda 2030 e para promover uma sociedade mais justa e equitativa.

Objetivo

Este trabalho busca, precipuamente, estabelecer vínculo com o conteúdo disposto, mas congruente à Agenda 2030 - Compromisso Global com o Desenvolvimento Sustentável.

O presente relatório técnico também busca apresentar como a Secretaria Municipal de Saúde, através da CPCS, pode contribuir com a redução da desigualdade, através da confecção e inclusão de cláusulas contratuais, que versam sobre a obrigatoriedade e promoção de igualdades nas contratações com as Organizações Social.

Conceitos e Melhores Práticas de Referência

O presente trabalho visa à promoção de práticas de contratações e gestão pública com base em ações afirmativas, haja vista a imprescindibilidade para garantir um desenvolvimento mais inclusivo e justo na cidade de São Paulo.

Por conseguinte, no contexto da administração pública, as ações afirmativas envolvem a integração de princípios de igualdade racial, de gênero e de oportunidades nos processos de aquisição e gestão, o que implica na busca pela eficiência e economicidade, ao mesmo tempo que promove a equidade social e a inclusão de grupos historicamente marginalizados.

Isto posto, compreendemos que ao explorar meios de assegurar às pessoas as mesmas oportunidades, independente da raça, gênero ou origem, destituídas dos receios intrínsecos à discriminação, podemos introduzir estes princípios nas políticas públicas, a fim de contribuir para construção de uma sociedade mais equitativa em São Paulo.

No âmbito acadêmico, estudos da Universidade de São Paulo (USP) têm mostrado a importância de políticas inclusivas para a melhoria da qualidade de vida e redução das desigualdades, como apresentado pelo renomado Otaviano Helene, professor do Instituto de Física da USP: *"... O Brasil se tornou um dos países mais desiguais do mundo quanto à distribuição de renda (fomos o mais desigual no final da década de 1980) e apresenta uma das menores taxas de mobilidade social".*

Desenvolvimento

Para desenvolver práticas de contratações e gestão pública sustentáveis com foco na igualdade racial e de gênero na Prefeitura de São Paulo, o processo inicia-se com um diagnóstico para identificar desigualdades existentes e barreiras enfrentadas por grupos raciais e de gênero. Esse procedimento se materializa na forma de levantamento dos dados de contratação e perfil dos colaboradores, em cada um dos tipos de emprego dentro das organizações sociais, para que se possa mensurar o desequilíbrio já existente dentro do quadro de funcionários.

A partir do diagnóstico, planejam-se ações estratégicas com políticas que buscam corrigir desigualdades históricas, como programas de capacitação para gestores e funcionários públicos, em prol de sensibilizar, educar sobre a importância da diversidade e a transformar a cultura organizacional das gestões.

Todavia, criar indicadores e mecanismos de monitoramento também pode ser importante para avaliar o impacto das políticas implementadas, uma que, a partir dos resultados obtidos, os ajustes nas políticas podem ser realizados para garantir sua eficácia contínua.

Proposta

A proposta deste trabalho é desenvolver um modelo de gestão pública que incorpore critérios de sustentabilidade, com ênfase na promoção da igualdade racial e de gênero. Esse modelo inclui:

1. Ações Afirmativas: Estabelecer critérios claros de ações afirmativas de inclusão para todos os processos de contratação de pessoas, considerando impactos sociais debatidos no presente relatório.

2. Políticas de Inclusão: Criar e implementar políticas específicas para garantir a inclusão de grupos raciais e de gênero sub-representados em todos os níveis da administração pública.

3. Parcerias e Colaborações: Estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e o setor privado para promover práticas inclusivas e sustentáveis.

4. Transparência e Prestação de Contas: Implementar mecanismos de transparência e prestação de contas para garantir que as políticas sejam efetivamente implementadas e monitoradas.

Para a implementação desta proposta, são necessários alguns requisitos:

- Alteração de Regras Contratuais e Procedimentos: Revisar e atualizar o quanto estabelecido no Contrato de Gestão, no capítulo gestão de pessoas, para incluir políticas de inclusão, em atenção às disposições constantes na Lei Federal nº 12.288/10, para asseverar, no mínimo, mecanismos para oportunizar emprego e geração de renda, bem como reservar um percentual de vagas em processos seletivos, exclusivamente, à população negra.

- Capacitação: Oferecer programas de capacitação contínua para gestores e funcionários públicos.

- Recursos Financeiros e Tecnológicos: Alocar recursos financeiros e tecnológicos para apoiar a implementação e monitoramento das novas políticas.

Resultados Esperados

A implementação dessas práticas pode gerar uma série de benefícios para a cidade de São Paulo. Os resultados esperados incluem:

1. Maior Inclusão e Diversidade: Aumento da representatividade de grupos raciais e de gênero na administração pública, promovendo uma gestão mais diversa e inclusiva.

2. Redução das Desigualdades Socioeconômicas: Melhoria das condições de vida de grupos historicamente marginalizados, contribuindo para a redução das desigualdades socioeconômicas.

3. Promoção da Sustentabilidade Ambiental e Social: Implementação de práticas que minimizam impactos ambientais e promovem a justiça social, contribuindo para a sustentabilidade a longo prazo.

4. Fortalecimento da Democracia e Confiança nas Instituições: Maior transparência e prestação de contas na administração pública, fortalecendo a confiança da população nas instituições democráticas.

Por fim, a promoção de práticas de contratações e gestão pública com base em ações afirmativas e critérios de sustentabilidade é crucial para a construção de uma São Paulo mais justa e equitativa. Ao integrar princípios de igualdade racial e de gênero, a administração pública pode não apenas corrigir desigualdades históricas, mas também criar um ambiente inclusivo que valoriza a diversidade.

A implementação de políticas inclusivas, como demonstrado pelos estudos da USP, destaca a importância dessas ações para a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades. O desenvolvimento de um modelo de gestão que incorpore esses critérios, aliado a parcerias estratégicas e mecanismos de transparência, pode gerar impactos positivos duradouros, promovendo a sustentabilidade ambiental e social, fortalecendo a democracia e aumentando a confiança nas instituições públicas. Assim, São Paulo pode se tornar um exemplo de cidade que combina eficiência administrativa com justiça social, beneficiando toda a sociedade.

Referências:

OSTA, Igor Oliveira. RESERVA DE VAGAS PARA PESSOAS NEGRAS EM EMPRESAS PRIVADAS: UMA POLÍTICA EMPRESARIAL LÍCITA À LUZ DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA O RACISMO. **Reserva de vagas para pessoas negras em empresas privadas: uma política empresarial lícita à luz da Convenção interamericana contra o racismo**, https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/211197, 2022.

GOVERNO CIDADE DE SÃO PAULO (São Paulo). Agenda Municipal 2030. **Agenda Municipal 2030 - Comissão Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, Https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/Agenda%202030/AgendaMunicipal2030_ComissaoMunicipalODS_08_07_2021_6MB.pdf, p. 235, 1 dez. 2020.

LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. LEI nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006. LEI Nº 14.132 de 24 de Janeiro de 2006. **Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais.**, Https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14132-de-24-de-janeiro-de-2006, 24 jan. 2006.

DECRETO Nº 52.858 de 20 de Dezembro de 2011. **Confere nova regulamentação à Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 14.664, de 4 de janeiro de 2008, nº 14.669, de 14 de janeiro de 2008, e nº 15.380, de 27 de maio de 2011; revoga os Decretos nº 49.462, de 30 de abril de 2008, nº 49.523, de 27 de maio de 2008, nº 49.786, de 18 de julho de 2008, nº 50.364, de 30 de dezembro de 2008, e nº 51.625, de 13 de julho de 2010.**, Https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-52858-de-20-de-dezembro-de-2011, 20 dez. 2011.

HELENE, Otaviano. **Desigualdades econômicas e educacionais, um cruel círculo vicioso. *In*: Desigualdades econômicas e educacionais, um cruel círculo vicioso. Jornal da USP: Otaviano Helene, professor do Instituto de Física da USP, 9 maio 2024.** Disponível em: https://jornal.usp.br/articulistas/otaviano-helene/desigualdades-economicas-e-educacionais-um-cruel-circulo-vicioso/. Acesso em: 5 ago. 2024.