

O Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) e a criação da Rede de Saúde da População Negra de Salvador: alguns elementos metodológicos

The Program to Combat Institutional Racism (PCRI) and the creation of the Black Population Health Network in Salvador: some methodological elements

Eloísa Solange Magalhães Bastos¹

Liliane de Jesus Bittencourt^{II}

Resumo

Este artigo apresenta o processo de formação da Rede de Saúde da População Negra de Salvador como parte da implantação e internalização do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) na Secretaria Municipal de Saúde (SMS), por meio da constituição de representações de saúde da população negra nos diversos Distritos/Setores Sanitários. O PCRI tem estruturado e potencializado o trabalho da Assessoria de Promoção da Equidade Racial em Saúde (ASPERS), garantindo a promoção da equidade racial, como diretriz transversal da SMS.

Palavras-chave: Racismo; população negra; equidade em Saúde

Abstract

This article presents the process of setting up the Black Population Health Network in the city of Salvador as part of the implementation and internalization of the Programme Against Institutional Racism (PCRI) in the Municipal Health Department (SMS) by means of constituting black health representatives of the population in the diverse districts and sectors of sanitation. PCRI has structured and improved the work of Assessment of Promotion of Racial Equity in Health (ASPERS), ensuring the promotion of racial equity, as a transversal directive of the SMS.

Key-words: Racism; black population; equity in Health

¹Eloísa Solange Magalhães Bastos (elosmb@gmail.com) é assistente social, especialista em Administração e Gestão Pública. Atua na Assessoria de Promoção da Equidade Racial em Saúde da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Salvador (BA). É pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Saúde Mental (NISAM) do Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

^{II}Liliane de Jesus Bittencourt (liliane_bittencourt@hotmail.com) é nutricionista, mestre em Saúde Materno Infantil pelo Instituto Materno Infantil de Pernambuco (IMIP). Atua na Assessoria de Promoção da Equidade Racial em Saúde da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura Municipal de Salvador (BA). É pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Saúde Mental (NISAM) do Instituto de Saúde Coletiva (ISC) da Universidade Federal da Bahia (UFBA).



A ideia de constituir representações de saúde da população negra nos diversos distritos sanitários e setores, os chamados Pontos Focais, surgiu em julho de 2005, durante a “I Oficina de Identificação de Abordagem do Racismo”^{III}, um dos primeiros passos para a implantação do Programa de Combate ao Racismo Institucional – PCRI^{IV}, na Secretaria Municipal de Saúde da Salvador – SMS.

Essa oficina gerou os subsídios para a elaboração de um diagnóstico da situação de racismo na SMS, a

partir de duas dimensões de análise, interdependentes e correlacionadas, a das relações interpessoais e a político-programática, levando à construção de um plano de ação, por meio de três ações estratégicas:

- Promover o respeito à diversidade nas relações de trabalho e no atendimento aos usuários;
- Dar visibilidade à necessidade de prevenir e combater o racismo institucional na SMS;
- Garantir a institucionalização das ações em Saúde da População Negra e o combate e prevenção do racismo institucional.

A formação dos Núcleos Distritais de Saúde da População Negra (NDSPN), com a identificação de profissionais que atuassem como disseminadores das ações do Grupo de Trabalho de Saúde da População Negra (GTSPN), nos respectivos distritos sanitários/setores, os chamados Pontos Focais, foi a estratégia proposta para garantir a sustentabilidade das ações. Tal processo, lento e nem sempre tranquilo, constitui-se em uma experiência única e inovadora, realizada a várias mãos, que passou e passará por diferentes estágios de mobilização e organização.

Constituindo os Pontos Focais

Respondendo à solicitação do GTSPN, algumas coordenações dos distritos sanitários e setores da SMS de-

^{III}A Oficina de Identificação de Abordagem do Racismo, conduzida pelo AMMA-Psique e Negritude, teve como objetivo introduzir a discussão sobre Racismo Institucional na SMS e contou com a participação dos Coordenadores, Subcoordenadores e Assessoria Técnica da SMS; a partir de abordagens participativas e inovadoras estes foram levados à reflexão e identificação de situações no seu cotidiano profissional que evidenciassem o que conceitualmente é denominado de racismo institucional: “(...) o fracasso coletivo de uma organização em prover um serviço profissional e adequado às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica. Ele pode ser visto ou detectado em processos, atitudes ou comportamentos que denotam discriminação resultante de preconceito inconsciente, ignorância, falta de atenção ou de estereótipos racistas que coloquem grupos étnicos em desvantagem”.

^{IV}Lançado oficialmente em 18 de abril de 2005, em Salvador, o Programa de Combate ao Racismo Institucional – PCRI é parte do convênio firmado entre a Prefeitura Municipal do Salvador e o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID), tendo o Programa para as Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como agência implementadora. O PCRI prevê ações em prol das Metas de Desenvolvimento do Milênio e projetos em áreas como pobreza, governança e ambiente e tem como objetivos: 1) Contribuir para superar noções, ainda prevalentes, sobre a existência de uma democracia racial no Brasil, e sobre a pobreza como resultante apenas da desigualdade econômica; 2) Promover a equidade racial por meio do combate ao racismo institucional; 3) Apoiar a integração política de ações de combate ao racismo institucional em nível municipal, na Bahia e em Pernambuco; 4) Focalizar as ações em saúde e realizar um estudo de caso sobre como o racismo institucional pode ser abordado em um ministério setorial, de modo a permitir as necessárias ligações entre a política federal e sua execução nos planos estadual e municipal.

signaram um ou mais servidores como representantes de saúde da população negra no seu respectivo distrito/setor. O esforço inicial foi direcionado para o balizamento conceitual do que chamamos Ponto Focal, suas competências e/ou atribuições e para o estabelecimento de acordos e compromissos.

A partir daí, definiram-se Pontos Focais como representações de saúde da população negra (SPN) nos diversos distritos sanitários e setores, com participação voluntária, independentemente do cargo/função do trabalhador na instituição, tendo como pré-requisito a sua identificação com o tema e ser sensível às demandas da saúde da população negra.

Sua competência é ser o elo entre o GTSPN e as Unidades de Saúde/setores da SMS, articulando as ações de SPN nas suas áreas de atuação; disseminar informações sobre a SPN destinadas à sociedade em geral, divulgar ações referentes ao PCRI Saúde, incentivar os Programas Humaniza SUS e PCRI, mobilizar os pares para campanhas de combate ao racismo e promover o respeito à diversidade étnica, religiosa e sexual na saúde e fora dela.

Logo de início, foram evidenciadas algumas questões que dificultam este trabalho, como a desatenção de algumas coordenações em relação à SPN e ao PCRI, refletida na falta de critérios na indicação dos Pontos Focais, implicando rotatividade de representação, além da necessidade de capacitação dos Pontos Focais, pois mesmo motivados e comprometidos, não se sentiam qualificados para a discussão da temática.

Respondendo às demandas de capacitação, foi realizada a II Oficina de Identificação de Abordagem do Racismo e, em agosto de 2006, constituído o Grupo de Estudo em Saúde da População Negra, transformado, posteriormente, por meio de uma parceria com a Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em um curso de extensão, que se tornou mais um espaço de debate e aglutinação de pessoas interessadas no tema. Entre 2008 e 2009, aconteceu o Curso de Atualização Raça e Gênero na Atenção à Saúde, em parceria com Instituto de Saúde Coletiva – ISC/UFBA. É importante assinalar que, embora o enfrentamento do racismo não tenha constado como uma das atribuições do GTSPN na sua criação, o PCRI, enquanto programa que lida com o desvelamento de práticas institucionalizadas do racismo (cultura institucional e subjetividade), foi incluído nas atribuições propostas, como elemento estruturante e potencializador das ações.

Em um primeiro momento, o PCRI - Nacional propiciou aportes teóricos e financeiros fundamentais à institucionalização do tema da saúde da população negra na SMS. Nesse contexto, realizou-se, entre março e abril de 2006, em conjunto com o PNUD, uma oficina de planejamento estratégico para rever as atribuições do GTSPN, redefinindo sua forma de ação e possibilitando o grupo pleitear tornar-se uma coordenadoria. Dela participaram os membros do GTSPN, gestores e diversos Pontos Focais, resultando na proposta de criação da Assessoria de Promoção da Equidade Racial em Saúde (ASPERS), como órgão permanente da SMS, com a missão de garantir a promoção da equidade racial como diretriz transversal e tendo como estratégia de atuação a articulação entre o nível central, distritos e Pontos Focais.

Núcleos distritais compoem a rede de Saúde da População Negra de Salvador

A proposta de formação dos núcleos distritais surgiu com o intuito de criar uma rede de pontos (núcleos) focais nos distritais. Para intensificar o processo, diversas sugestões foram executadas, como a realização de mais reuniões para discutir questões locais, considerando as especificidades de cada distrito; melhoria da comunicação; participação do GTSPN/ASPERS nas reuniões promovidas pelas coordenações distritais com seus gerentes; expansão das oficinas do PCRI a outros funcionários.

De junho a outubro de 2006, o GTSPN, em parceria com o PCRI-Nacional (financiado pelo PNUD) e com o Centro de Estudos Afro Brasileiros – CEAFFRO (UFBA), promoveu 10 Oficinas Distritais de Formação de Profissionais de Saúde para o Combate ao Racismo Institucional, com o objetivo de desenvolver, entre estes, habilidades que lhes permitissem identificar o racismo institucional no cotidiano do trabalho, propor formas para sua superação, assim como subsidiar o debate sobre a redução das iniquidades raciais em saúde, abordando a importância da adoção de políticas de saúde da população negra no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Estas oficinas proporcionaram um espaço ímpar para expressão das formas como o racismo e a discriminação atingiram e atingem, pessoal e profissionalmente, cada um dos participantes. Foi observado que alguns profissionais que se sentiam isolados no seu sofrer cotidiano puderam identificar as formas sutis, através das quais o racismo se manifesta, levando-os a estabelecer uma relação entre esse sofrer, a discriminação e o racismo institucional, despertando-lhes o estímulo para aprofundar e ampliar

as discussões sobre o tema, assim como para implementar formas de prevenção e combate ao racismo.

Durante o desenvolvimento dos trabalhos, muitos profissionais, num primeiro momento, não faziam qualquer correlação entre a vivência do racismo e o conceito de racismo institucional (RI), afirmando categoricamente que no seu local de trabalho não havia racismo. Entretanto, no decorrer das oficinas, à medida que ficavam explicitadas as formas pelas quais o racismo tem se manifestado ao longo da história e a dimensão simbólica do que é ser negro em nossa sociedade, as pessoas presentes encontravam o seu lugar dentro desse contexto, e passavam a relatar situações do seu cotidiano que evidenciavam a presença de RI.

Nos anos seguintes, com o apoio do Ministério da Saúde, foi dada continuidade às oficinas, com o objetivo de trabalhar, a partir do enfoque racial, questões como sexismo, machismo, xenofobia, homofobia, lesbofobia e seu enfrentamento. Como observado anteriormente, as mesmas, além de dar visibilidade ao racismo, condição imprescindível ao seu enfrentamento, vêm funcionando como catalisador da adesão de novos Pontos Focais, oportunizando a formação de novos núcleos distritais de SPN, ampliando a capilaridade das ações da ASPERS.

A comunicação permanente enquanto espaço de compartilhamento de ideias e ações, inclui também o registro do planejamento e avaliação das ações desenvolvidas, como o Plano de Ação Anual, no qual busca-se, a partir dos Pontos Focais, o envolvimento dos gestores, coordenadores, gerentes e chefes de setores na elaboração e implementação das ações em SPN por distrito sanitário.

A produção de peças promocionais (cartazes, folders, boletins, cartilhas, vídeos etc) é outra estratégia de comunicação utilizada. É interessante assinalar que os Pontos Focais, a partir de suas vivências, somadas aos subsídios fornecidos por esses materiais, vêm criando seus próprios meios de se comunicar com a comunidade, por meio de peças teatrais, promoção de concursos de poesias abordando temas relacionados à questão racial na saúde etc.

As reuniões distritais são outros espaços de compartilhamento da informação, de escuta, discussão e definição de soluções. Essas reuniões acontecem mensalmente, antes ou após as reuniões do nível central.

Outro meio de mobilização e motivação utilizado é o uso da imagem de servidores/as em peças de divulgação de campanhas do PCRI. A participação dos Pontos Focais Distritais em eventos organizados em outros estados, apresentando as experiências e ações de Saúde

da População Negra e Combate ao Racismo Institucional desenvolvidas pela SMS de Salvador, também tem sido uma estratégia eficaz e fortalecedora. Esta forma de condução dos trabalhos tem servido também como elemento legitimador das ações dos Pontos Focais perante seus pares, essencial para o desenvolvimento dos trabalhos.

No entanto, algumas dificuldades têm sido vivenciadas. Nos distritos onde os núcleos distritais já se encontram formados e em funcionamento, o trabalho flui com muito mais facilidade. Apesar das dificuldades operacionais e políticas, próprias do setor público, nos distritos em que os núcleos estão em fase de implantação, as dificuldades são maiores.

É importante assinalar que é a partir das potencialidades, mas, principalmente, através de proposições para superação dos obstáculos, que vem sendo forjada a estrutura organizacional dos núcleos distritais de SPN. Por exemplo, ao se verificar que os núcleos foram mais facilmente organizados nos distritos sanitários onde os Pontos Focais pioneiros atuam nas sedes dos distritos, definiu-se que cada distrito deve ter de um a três Pontos Focais na sua sede – os Pontos Focais Distritais, e pelo menos um Ponto Focal em cada uma das suas unidades de saúde, os chamados Pontos Focais de Unidades.

Como qualquer outro profissional, os Pontos Focais, por sua ocupação ou trabalho, têm um “campo” ou “espaço” de atuação próprio e, apesar de dispostos a participarem, sofrem limitações próprias do seu campo de atuação. Essa situação, se não observada, pode gerar angústias e desestímulos. Baseado nisso, percebeu-se que o apoio constante da ASPERS era fundamental para identificar possíveis formas de atuação e minimizar estas limitações. Para tal, ficou definido que cada uma das técnicas da ASPERS atue como membro dos núcleos distritais/setoriais, de forma regular e participativa. Cabe a elas mediar, apoiar e dar assistência aos distritos e setores com objetivo de manutenção destes núcleos, funcionando essencialmente como facilitadoras da intercomunicação.

Considerando que os NDSPN têm especificidades ligadas a situações estruturais, conjunturais e culturais locais e que apresentam diversidades e desenvolvimento distintos, cabe à ASPERS o papel de mediação intra e intersetorial, para garantir a promoção da equidade racial, como diretriz transversal da SMS, assegurar o aporte técnico e, quando necessário, o material, contribuindo para dar segurança e legitimidade às ações realizadas pelos Pontos Focais e/ou NDSPN.

Portanto, se a ideia é a criação de núcleos distritais

como processo de formação da rede de SPN em Salvador, e se o mesmo deve ser formado por atores que compartilham a tarefa de promover a equidade racial na SMS, entre si e com a sociedade, e se essa ideia está sendo produzida conjuntamente, os Pontos Focais são elementos fundamentais desse processo.

Outro dado relevante é que os Pontos Focais se constituem como produtores de um novo fazer que, além de questionar o racismo institucional, questiona sua própria condição frente ao mundo, assim como a necessidade do desenvolvimento de novas habilidades a partir da própria prática como profissional de saúde.

A Rede de Saúde da População Negra de Salvador: forma de organização institucional

“Redes são sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos e instituições, de forma democrática e participativa, em torno de objetivos e/ou temáticas comuns. Estruturas flexíveis e cadenciadas, as redes se estabelecem por relações (...), interconexas e em dinâmicas que supõem o trabalho colaborativo e participativo. As redes se sustentam pela vontade e afinidade de seus integrantes, caracterizando-se como um significativo recurso organizacional, tanto para as relações pessoais quanto para a estruturação social”³.

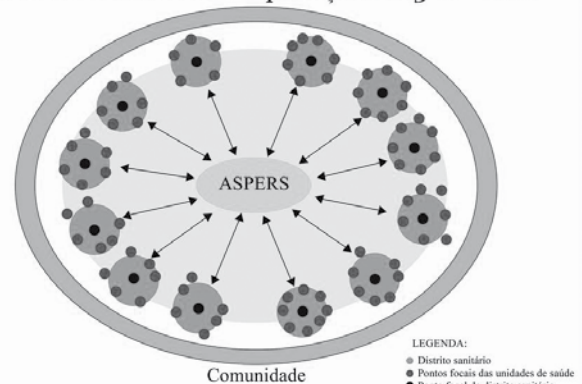
A ASPERS assumiu o papel de precursor de um movimento que reflete uma preocupação e um desejo de mudança, compartilhado e contribuindo para que sejam criadas as condições para a formação, evolução e sustentabilidade da Rede de Saúde da População Negra de Salvador, operada segundo os princípios do diálogo e da busca do consenso em torno de prioridades coletivamente estabelecidas, que, ao fornecer capilaridade às ações da Assessoria de Promoção da Equidade Racial, constitui uma nova morfologia organizacional, cuja lógica modifica a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, ressignificando a cultura

³Segundo Jambeiro (1997), o Ainhum ou ayun foi uma doença muito comum na África Ocidental e significa, na língua lorubá, serrar, cortar. O primeiro relato dessa patologia foi feito em 1860 por Clark, que se referiu a ela como “gangrena seca dos negros”. Deveu-se a Silva Lima, em 1867, na Bahia, a primeira publicação extensa sobre o tema, na qual se identificavam a doença, seu nome, seus aspectos etiológicos, histológicos e de tratamento. Parece ser uma afecção particular à raça negra, caracterizada pela formação de um anel escleroso em torno dos pododáctilos, principalmente o quinto, os quais são progressivamente estrangulados, tornando-se globosos e acabam por destacar-se. É uma doença ainda obscura, reconhecida por alguns autores como entidade isolada, e descrita por outros como fazendo parte de manifestações de outras entidades mórbidas.

institucional, na qual, como assinala Castells⁴, o poder dos fluxos é mais importante do que os fluxos do poder.

Trata-se então da criação de uma rede colaborativa temática local, que busca canalizar o “poder dos fluxos” para alcançar a promoção da equidade racial em saúde em Salvador. A figura abaixo expressa a constituição desta rede, onde há relação intrínseca entre os Pontos Focais de unidade e os distritais e entre estes e o nível central, sendo a comunidade o objetivo e o meio pelo qual o processo de equidade racial na saúde é construído.

Rede de Saúde da População Negra - SMS



Considerações Finais

Falar de cultura institucional significa falar de um universo simbólico que integra um conjunto de significados, que podem ser vistos em padrões, valores e normas organizacionais. Nesse sentido, entendemos o PCRI como um instrumento que vem tecendo os elementos simbólicos de um novo paradigma cultural, através de um processo de criação conjunta, para o qual não existem *a priori* receitas prontas.

Considera-se que o que está acontecendo no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde hoje é, sem dúvida, o início de um processo de mudança. Há, em alguns setores da Secretaria, um reconhecimento da importância do tema Saúde da População Negra. Por exemplo, a dimensão racial já está sendo incluída em alguns materiais informativos da saúde. Isso é muito importante, considerando que a comunicação constitui um dos elementos essenciais no processo de criação, transmissão e cristalização do universo simbólico de uma instituição. Nesse sentido, há uma mudança. A discussão do tema dentro da instituição vem gerando alguns outros resultados, como cursos de extensão em Saúde da População Negra, o trabalho de saúde, antes não contemplado, nos terreiros e nos quilombos urbanos de Salvador, a implantação do Programa de Anemia Falciforme, a divulgação do AINHUM².

A experiência tem demonstrado que o envolvimento dos gestores é fator fundamental para o sucesso do combate ao racismo na instituição saúde. A iniciativa da prefeitura municipal em assumir o compromisso de implantação do programa, por si só, não tem sido suficiente para que os gestores e servidores municipais também o assumam. Para o sucesso da institucionalização do combate e prevenção ao racismo na SMS, os gestores necessitam entender que o programa faz parte da agenda do governo municipal.

Resistências e dificuldades acontecem, os desafios são muitos para que a rede de Saúde da População Negra de Salvador se consolide. Entre esses desafios, encontra-se a necessidade de desenvolvimento de instrumento legal e normativo para coibir as práticas racistas, que tenha como foco não só os indivíduos, mas também as instituições que as cometem e/ou permitem que seus trabalhadores a cometam; a criação de um protocolo de ação para os casos de racismo em saúde; a ampliação da participação da sociedade no processo de formação da Rede e uma melhor definição de instrumentos de acompanhamento e avaliação do processo e dos resultados.

No entanto, pode-se dizer, sem dúvida, que a implantação do PCRI tem promovido uma reflexão por parte dos profissionais da SMS sobre o racismo institucional, permitindo uma reelaboração dos conceitos, atitudes e da relação profissional/usuário. Além disso, tem estruturado e potencializado o trabalho da ASPERS e, dessa forma, tem fornecido as bases para a internalização da dimensão racial nas ações da SMS.

No processo de mobilização social, instrumento de gestão dessa Rede, o Ponto Focal é de extrema importância para dar maior visibilidade e continuidade à luta pela prevenção e combate ao racismo. Apesar das dificuldades de difusão e implementação da equidade racial nas ações dos distritos sanitários e setores da SMS, as oficinas constituem um grande motivador do envolvimento de trabalhadores nos objetivos do programa.

Referências

1. Castells M. A sociedade em rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura V. 1. São Paulo: Paz e Terra; 1999.
2. Jambeiro J et al. Ainhum: ressurgimento histórico e científico. Revista Brasileira de Ortopedia 1997 Nov.
3. Olivieri L. A importância histórico-social das redes. In: Manual de redes sociais e tecnologia. São Paulo: CONECTAS/Friedrich Ebert Stiftung; 2002.