

## SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Lorena Da Silva Nunes<sup>1</sup>  
 Carlos Augusto Sant'anna<sup>2</sup>  
 Silva Claudilene<sup>3</sup>

### RESUMO

O projeto Movimento Negro e Políticas Públicas integra uma pesquisa mais ampla e mais objetiva à analisar a formação de coalizões de defesa na política de promoção da igualdade racial nas áreas da educação e saúde. Consideramos que as políticas públicas se organizam por áreas ou setores governamentais, plasmando assim subsistemas, subcomunidades e coalizões de defesa, bem como, compreendemos que a elaboração de uma política pública é processo longo, complexo, e que envolve muitos conflitos e disputas políticas. Apresentamos um recorte desse estudo, onde interessa compreender a formação e atuação das coalizões de defesa em torno da política de promoção da igualdade racial na área da saúde, nos anos de 1996 a 2016. Após a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida”, em 1995, o tema do combate ao racismo e da promoção da igualdade racial entraram na agenda governamental para beneficiar as populações historicamente discriminadas.

**Palavras-chave:** População negra; Política pública; consciência social.

---

UNILAB, MALÊS, Discente, [silva.lory@gmail.com](mailto:silva.lory@gmail.com)<sup>1</sup>  
Fundação Joaquim Nabuco, PE, Docente, [carlos.santanna@fundaj.gov.br](mailto:carlos.santanna@fundaj.gov.br)<sup>2</sup>  
UNILAB, MALÊS, Docente, [claudilene@unilab.edu.br](mailto:claudilene@unilab.edu.br)<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A denúncia do racismo, do preconceito e da discriminação racial datam desde o pós-abolição, aumentando enormemente nas últimas décadas. No entanto, o que se nota é que como afirma Santos (2000), o Estado brasileiro nunca lidou de forma adequada com a problemática étnico-racial. Na realidade, esse estado sempre negou a existência do racismo e sempre foi indiferente às queixas e reivindicações do movimento negro, regido pelo mito da democracia racial (JACCOUD e BEGHIN, 2002). Após a refundação do Movimento Negro em 1978, o mito da democracia racial passou a ser questionado com firmeza, o que passou a exigir políticas públicas de combate ao racismo e de valorização da população negra.

É preciso compreender que uma política pública, seja ela qual for, não é produto de uma decisão instantânea do chefe de governo (VILANUEVA, 1993), não sendo um processo que segue uma linearidade coerente. Ao contrário, a elaboração de uma política pública é processo longo, complexo, e que envolve muitos conflitos e disputas políticas.

No ano de 1995, após a realização da “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida”, o governo federal criou o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI), formado por representantes do governo e do movimento negro, cujo objetivo era apresentar propostas de políticas públicas para a população negra (GUIMARÃES, 2018). Como observa esse autor, no ano seguinte, como forma de funcionamento do GTI, foram criados grupos temáticos (GT), entre eles o de saúde da população negra, sendo um dos que mais se destacaram, promovendo mesas redondas, encontros e reuniões técnicas com pesquisadores e técnicos do Ministério da Saúde.

Se, por um lado, para muitos analistas a “Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida” marca uma guinada na forma de o Estado brasileiro se relacionar com o movimento negro e pensar na formulação de políticas públicas voltadas para o combate ao racismo e valorização da população negra, por outro lado, os avanços se fizeram notar logo após a realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e outras Formas de Intolerância Correlata (3ª CMR), na África do Sul, em 2001.

Na primeira década do século XXI é criada a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (APBN) com sua área temática saúde, e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) propõe o grupo de Trabalho Racismo e Saúde. A partir de 2003, sob um novo governo no plano federal, o Ministério da Saúde (MS) inicia a elaboração da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN). Um processo intenso de mobilização política por parte de ativistas de movimentos sociais da área de saúde e de pesquisadores do tema. Como forma de mobilização e de levantar contribuições e subsídios para a elaboração da política são realizados encontros, seminários, workshops com pesquisadores, gestores, ativistas de movimentos sociais que culminaria da formulação da Política Nacional da Saúde Integral da População Negra, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde no ano de 2006 (JACCOUD, 2009).

Este trabalho analisa a atuação das coalizões de defesa que se formaram em torno da política nacional de saúde da população negra, tomando como referencial teórico o Modelo de Coalização de Defesa (Advocacy Coalition Framework - ACF), formulado por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, e que nos oferece um quadro conceitual sobre as interações entre os atores envolvidos em uma determinada política e buscam explicar as disputas, as mudanças ou manutenção do status quo, sob o discurso de um “sanitarismo não racializado”, segundo uma perspectiva da ideia de democracia racial, em que as doenças não escolhe raça, e que devem ser analisadas unicamente pelo viés socioeconômico.

## **METODOLOGIA**

Nesta pesquisa, buscamos observar, de maneira indireta, as relações e interações sociais e políticas entre o Estado e o movimento negro em torno da construção e implementação da política de saúde da população negra, bem como a participação de outros atores sociais e políticos nessas disputas.

A investigação levou em conta o aspecto histórico, numa perspectiva para além de uma sucessão de eventos, mas decorrente das disputas entre diferentes atores na defesa dos seus interesses. Assim, a análise desenvolvida aqui busca compreender o contexto histórico de construção da política de saúde da população negra como o resultado dos embates, disputas e cooperação entre Estado e movimento negro, no Brasil, sem desconsiderar o contexto internacional.

No processo de produção, análise e interpretação dos dados, a pesquisa adotou os seguintes procedimentos: revisão da literatura de modo a identificar episódios marcantes; leitura e análise de entrevistas com ex-gestores do Ministério da Saúde e da SEPPIR; análise de documentos governamentais referentes à política de saúde da população negra, matérias jornalísticas, textos de blogs sobre o tema disponíveis na internet, além dos manifestos contra e a favor das cotas raciais e artigos acadêmicos coletados na internet, leitura do livro *Divisões perigosas* (FREY, Et. Al, 2007), de maneira a identificar as coalizões em disputa e desvelar suas crenças e valores. A técnica utilizada para o exame do material coletado foi a Análise de Conteúdo.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Segundo Batista (2012), a área temática saúde da população negra, da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), foi criada em 2000, no I Congresso de Pesquisadores Negros (COPENE). Esse autor afirmar, que o grupo responsável por organizar a referida área trabalhou no sentido de estabelecer uma articulação com os integrantes da área saúde do GTI, para colocar os dois grupos em contato, de modo que os pesquisadores pudessem dialogar com os membros do GTI. O grupo de pesquisadores negros era formado por não mais que 12 pesquisadores e pesquisadoras do tema da saúde.

Como informa Batista (2012, p. 25), no ano de 2001 houve fatos marcantes para o desenvolvimento do campo da temática saúde da população negra. Há a publicação do livro *Saúde da População Negra-Brasil ano 2001*, de Fátima de Oliveira, distribuído pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), integrante da Organização Mundial de Saúde (OMS). Em dezembro daquele ano, o grupo temático da saúde do GTI organizou um workshop sobre saúde da população negra, em Brasília. Um dos produtos do trabalho deste grupo foi o Manual de doenças mais importantes, por razões étnicas, na população brasileira afro-descendentes. Também houve a publicação do livreto *Política nacional de saúde da população negra - uma questão de equidade: subsídios para o debate pela OPAS/OMS em conjunto com o Programa de Cooperação Técnica do Ministério do Governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID) no Brasil*. Outro produto da ação do GTI-Saúde, foi a edição e publicação pelo Ministério da Saúde da Portaria GM/MS 882/2001 do Programa Nacional de triagem Neonatal, no Sistema Único de Saúde (SUS). Também em 2001 houve a criação do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), fruto de um acordo de cooperação entre o governo brasileiro, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), a Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) e o DFID.

O PCRI era formado por dois componentes: PCRI-Saúde e o PCRI-Municípios. O PCRI-Saúde funcionava em parceria direta entre o Ministério da Saúde e a OPAS e contou com a participação do Ministério Público Federal (MPF). No segundo componente, PCRI-Municípios, as ações foram desenvolvidas nas Prefeituras do Recife e de Salvador; a partir da segunda metade de 2003, no Recife, e a partir de 2004, em Salvador

(GUIMARÃES, 2018). Como aponta Jaccoud (2009), o DFID era o responsável pelo financiamento do programa, já o Pnud atuava como órgão gestor dos recursos e a articulação com as agências brasileiras. Após a 3ª Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância (III CMR), o governo recém-empossado cria a Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003, cuja responsável pela área de saúde seria Maira Inês da Silva Barbosa, uma das organizadoras da área temática saúde da ABPN. Graças a essa articulação, a nova secretaria viabilizou a participação de pesquisadores negros na XII Conferência Nacional de Saúde, realizada no final de 2003 (BATISTA, 2012). Segundo esse autor, nessa conferência foram aprovadas o maior número de diretrizes gerais referentes à saúde da população negra.

Justamente no ano de 2003, o Ministério da Saúde inicia a discutir a elaboração de uma Política Nacional de Saúde da População Negra (JACCOUD, 2009). No ano seguinte, em uma ação conjunta, o MS e a SEPPIR promovem o I Seminário Nacional de Saúde da População Negra, nessa ocasião marca a criação do Comitê Técnico de Saúde da População Negra (Portaria Nº 1.678/2004), composto por técnicos das secretarias e departamentos desse ministério, especialistas do campo da saúde da população negra e técnicos da SEPPIR. No front da pesquisa acadêmica, os pesquisadores do campo de conhecimento saúde da população negra comemoram a aprovação da moção do 7º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), que recomendava a constituição do Grupo de Trabalho Racismo e Saúde. A proposta desse Grupo de Trabalho Racismo e Saúde é ser um “espaço de diálogo e de articulação entre pesquisadoras/es, profissionais de saúde, gestor@s, negros em movimentos que estão trabalhando com as temáticas relacionadas ao racismo, seu impacto na saúde e a forma de enfrentamento” (<https://www.abrasco.org.br/site/gtracismoesaude/>). Ou seja, um local de encontro, de debate sobre a temática e da possibilidade de ampliação do arco de alianças em torno da política de saúde da população negra.

Em 2005, graças à atuação como grupo de pressão das associações dos portadores da doença falciforme, o MS edita a Portaria MS/GM Nº 1.391/2005, que cria a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias.

Em 2006, ano em que ocorre o II Seminário de Saúde da População Negra, o Conselho Nacional de Saúde aprova a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN). De acordo com Jaccoud (2009), em uma demonstração de comprometimento, o MS incluiu a diretriz “promoção da equidade na atenção à saúde da população negra” no Plano Nacional de Saúde. No entanto, somente em 2009 que o Ministério da Saúde institui a referida política, com a publicação da Portaria GM/MS nº 992/2009 (BRASIL, 2013).

## CONCLUSÕES

Este trabalho procurou compreender a constituição da política de saúde da população negra, bem como analisar o que a literatura especializada denomina de coalização de defesa.

Um achado importante é o que a interpretação da questão racial como parte do processo de formação do Brasil é um tema permanentemente em disputa pelos atores sociais e políticos.

Os resultados encontrados nos permitem sugerir a existência de duas coalizões de defesa em torno da política de saúde da população negra no período analisado. Também foi possível identificar os atores individuais e institucionais que compunham as coalizões identificadas.

Apesar das dificuldades encontradas durante a pesquisa em relação ao levantamento de documentos, pode-se afirmar que a hipótese da existência de duas coalizões rivais foi confirmada.

O período de 2003 a 2014 se caracteriza como de avanços na construção da política. Onde se nota um recuo

da coalização sanitarista racialmente asséptica. No entanto, no segundo governo Dilma Rouseff se percebe uma perda de ímpeto da pesquisa. Após 2016, inicia-se um retrocesso que se consolida em 2019 com a extinção da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP).

Podemos também afirmar que embora este estudo não tenha fornecido todas as respostas e sanado todas as dúvidas sobre o tema, ele aponta caminhos e possibilidades para futuros estudos nesta área. O estudo também revelou que para uma compreensão mais abrangente sobre o tema do racismo e das formas de seu enfrentamento se faz necessário incorporar o arcabouço teórico das políticas públicas combinado com os das relações raciais. Pois, este campo de estudo sozinho não consegue dar conta do complexo e emaranhado campo das políticas públicas.

### **AGRADECIMENTOS**

A todos que contribuíram para que esse projeto fosse finalizado de maneira direta e indireta. Todos que se doaram para realizar e construir esse saber.

### **REFERÊNCIAS**

BATISTA, Luís Eduardo. Apresentação. In: BATISTA, L. E. et al. (Orgs.). Saúde da população negra. Petrópolis, RJ: DP et Alii.; Brasília, DF: ABPN, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 882, de 06 de junho 2001. Instituir, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o Programa Nacional de Triagem Neonatal / PNTN. Diário Oficial da União, 2001. Disponível em [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2001/prt0822\\_06\\_06\\_2001.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2001/prt0822_06_06_2001.html). Acesso em 05 de outubro de 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 1.678, de 13 de agosto de 2004. Cria Comitê Técnico para subsidiar o avanço da equidade na Atenção à Saúde da População Negra, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2004; 16 ago. Disponível em [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt1678\\_13\\_08\\_2004.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2004/prt1678_13_08_2004.html). Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 992, de 13 de maio de 2009. Institui a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Diário Oficial da União; 2009; 14. Disponível em [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt0992\\_13\\_05\\_2009.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt0992_13_05_2009.html). Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. departamento de Apoio à Gestão Participativa. Política nacional de Saúde integral da População negra: uma política para o SUS / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, departamento de Apoio à Gestão Participativa. - 2. ed. - Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2013.

GUIMARÃES, Carlos A. S. Movimento negro e mudança institucional no Brasil: políticas municipais de promoção da igualdade racial em perspectiva comparada (1995-2015). [Tese de Doutorado]. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, São Paulo, 2018.

JACCOUD, Luciana (Org.) A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos. Brasília: Ipea, 2009.

JACCOUD, Luciana de B.; BEGHIN, Nathalie. Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental. Brasília: IPEA, 2002.

KING, Desmond; SMITH, Roger. Racial orders in American political development. American Political Science Review, v. 99, n.1, 2005, pp.75-92.

- Por que a Abrasco criou um Grupo Temático para o Racismo e Saúde? GT Saúde e Racismo. Disponível em <https://www.abrasco.org.br/site/gtracismoesaude/>. Acesso em 23 de setembro de 2022.
- ROTH DEUBEL, A. N. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora, 2007, 3ed.
- SABATIER, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. Policy Sciences, Vol. 21, No. 2/3, 1988.
- \_\_\_\_\_. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, Journal of European Public Policy, vol. 5 nº1, 1998.
- \_\_\_\_\_.; JENKINS-SMITH, Hank. (eds.). Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- SANTOS, Hélio. Uma avaliação de combate às desigualdades raciais no Brasil. In: Guimarães, Antônio S. A.; Huntley, Lynn. Tirando a Máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SILVA, Ana Claudia R. Compartilhando Genes e identidades: orientação genética, raça e políticas de saúde para pessoas com doença e traço falciforme em Pernambuco. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013 (Coleção Etnicorracial).
- VILLANUEVA, Luis Aguilar. Estudio Introductorio. In: VILLANUEVA, Luis Aguilar (Org.). Problemas Públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- WEIBLE, Christopher; SABATIER, Paul. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In: FISCHER, F.; MILLER G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds). Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007.