

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ, UNIFAP
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ângela Irene Farias de Araújo Utzig

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE NO ESTADO DO AMAPÁ: Serviço de
Atendimento Móvel às Urgências – SAMU 192**

Macapá
2009

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ângela Irene Farias de Araújo Utzig

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE NO ESTADO DO AMAPÁ: Serviço de
Atendimento Móvel às Urgências – SAMU 192**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Direito Ambiental e Políticas
Públicas, da Universidade Federal do Amapá,
como exigência para a obtenção do título de
mestre.

Orientador: Professor Doutor José Carlos
Tavares Carvalho.

Linha de Pesquisa: Meio Ambiente e Políticas
Públicas.

Macapá,
2009

Ângela Irene Farias de Araújo Utzig

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE NO ESTADO DO AMAPÁ: Serviço de
Atendimento Móvel às Urgências – SAMU 192**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Direito Ambiental e Políticas
Públicas, da Universidade Federal do
Amapá, como exigência para a obtenção
do título de mestre.

Aprovada pela banca examinadora em: 23/3/2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Carlos Tavares Carvalho – UNIFAP, AP

Orientador

Prof. Dr. Álvaro Augusto Ribeiro D´Almeida Couto – SEAMA, AP

Examinador externo

Prof. Dr. Raimundo Nonato Picanço Souto – UNIFAP, AP

Examinador interno

Profª. Drª. Rosemary Ferreira de Andrade – UNIFAP, AP

Examinador interno

AMOR ETERNO ¹

Adálvaro Vitório:

Eu te amo!
Te adoro!
Tu estás eternamente
dentro do meu coração.
Como tu estás com Deus e
Deus está dentro de mim
Somos inseparáveis.
Mano eternamente amado!
A saudade que sinto de ti
não é maior que a certeza de que
Deus honra compromissos.
O teu pacto com Ele
Era para acontecer assim
("conforme as escrituras").
E Deus, na sua imensa misericórdia,
Recolheu o teu certificado de garantia.
Mas nos oportunizou experimentar
Tua incondicional fraternidade,
Tua grandiosidade,
Tua imensa generosidade,
Tua imensa bondade,
Tua imensa ingenuidade,
Tua imensa ternura;
Teu eterno amor;
Tua intensidade em tudo o que operavas.
(Aqui eu me valho de William Shakespeare:
"A nossa vida é o mesmo que uma comédia:
o que importa não é ser longa, é se foi bem vivida).
Que grande irmão; que grande alma; que grande espírito!
Que tu me recebas com a alegria infante que te é peculiar
quando o meu certificado de garantia for recolhido por Deus.
Eu te amo!
Eternamente!

(Que o meu carinho nunca se aparte de ti. Da "mana Irene").

¹ Eu quis fazer os versos de modo que o conjunto desse a aparência de um anjo feito de letras. Letras que para mim eternizam, de algum modo, meu querido irmão Adálvaro Vitório, cuja saudade é insuportável.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus que em todos os dias me conforta para a ultrapassagem das agruras e me alegra para a comemoração das significativas vitórias, mesmo que para alguns sejam pequenas;

À N. Sr^a de Nazaré, N. Sr^a Santana, São José, meus conchavos no céu;

Ao meu pai Luizão (em lembrança) que com sua esperteza transitou com competência por esta vida, deixando milhares de boas experiências;

À minha mãe Zenaide que desde muito cedo me ensinou os caminhos do bom caráter;

À minha tia e segunda mãe Santana (em lembrança), pela devoção de sua vida à nossa família;

Ao meu marido Jô pela incansável parceria, cumplicidade e por outros atributos em cujo papel não cabe, pois são tantos;

À minha filha Ingrid Lara, razão de minha enorme vontade de viver;

À minha irmã e terceira mãe Cinira por ter sido responsável pela realização do meu maior sonho de infância;

Ao meu irmão, compadre e amigo Carlito (em lembrança) cujo trabalho na sua jornada terrena foi exemplar;

À minha irmã, comadre e amiga Nega pela imensa proteção na minha infância;

Ao meu irmão, compadre, amigo e parceiro de tanta cumplicidade, canastra, música e filosofia, Cléo, que na infância nos divertia com sua arte cinematográfica;

Ao meu irmão e amigo Zé (em lembrança) pelas travessuras em dupla;

À minha irmã e amiga Cristina que talvez sem imaginar, fez-me imensa caridade;

Aos meus cunhados Carlos e Admilson, Zeca, Rosa e Marialina pela torcida em várias oportunidades da minha vida;

À Felícia pela partilha do prazer de amar a ciência jurídica.

Às minhas amigas Rosa (G); Cecé; Valdiléia, pela parceria na juventude;

Às minhas amigas Nilda pela amizade e convivência com tão invejável caráter e em quem acreditei que “jamais há de ser lagoa quem traz anseios de rio”; e Neusa pela demonstração de parcimônia na resolução de conflitos;

Às minhas amigas Regina e Cecília pela perene amizade;

Ao Dr. Tavares, pela demonstração de humanidade ao aceitar, incontinenti, ser meu orientador;

Aos Drs. Marcelo Porpino e Carlos Orlando pela simpatia e gentileza dispensadas quando da recomendação desta candidata ao Curso de Mestrado;

A todos os meus professores doutores do Mestrado: Raul, Feitosa, Alan, Superti, Eugénia, Carmo, Edson, que com incentivo, conselhos, amizade, exigência, simpatia e compromisso, procuraram fazer do Curso uma experiência proveitosa para a ciência Ambiental;

Aos professores doutores Tavares, Nicolau, Superti, Fábio e Rosemary que, incontinenti, compuseram minha banca de qualificação;

À minha amiga Ivana que colaborou grandemente com meu conceito sobre amizade. À minha amiga Kátia pelos finais de semana prazerosos ou trabalhosos, mas nunca sem Deus. À minha amiga Estela pela troca de experiências. À minha amiga Emília pela intensa convivência nessa jornada.

Aos meus colegas do Mestrado pelo desejo conjunto de realizar este sonho;

À querida Neura, pelo carinho, competência e organização, ajudando a trilhar este caminho;

À delegada Josymária pela compreensão com meu concomitante prazer de estudar.

A todos quantos tenham colaborado comigo de qualquer forma.

Ao escritor anônimo para que não perca a esperança de revelar ao mundo as maravilhas contidas no recôndito do seu ser.

RESUMO

Esta dissertação trata do tema políticas públicas em saúde no Estado do Amapá, destacando o Serviço de Atendimento Móvel às Urgências (SAMU-192), surgido no contexto da Política Nacional de Atenção às Urgências, de que trata a Portaria GM n. 1863, de 29/9/2003 e criado pela Portaria GM n. 1864, de 29/9/2003. A importância dessa política pública está em considerar que a saúde é direito fundamental social de todos, e que quanto mais pessoas tiverem qualidade de vida ecologicamente equilibrada, mais terão fortalecida a dignidade, que é fundamento da República brasileira. O SAMU inspirado no modelo francês de socorro rápido, na tentativa de salvar maior número de pessoas vítimas da violência, mas também de doenças que as seqüelem irreversivelmente, pois tal situação prejudica severamente a relação-capital trabalho, deixando pessoas dependentes da previdência e do sistema de saúde, impactando significativamente o orçamento público, impedindo que tais recursos sejam revertidos para outros serviços sociais, implicando dizer que doença e seqüela custam caro ao país. O SAMU está implantado em todos os Estados brasileiros, iniciado em 2004. No Estado do Amapá foi implantado em setembro de 2006, mediante Convênio de Cooperação Técnica entre o governo do Estado e do Município de Macapá, embora também atenda o Município de Santana. Os objetivos do estudo são: analisar o SAMU no contexto do direito à saúde, à luz da Teoria dos Direitos Fundamentais; analisar o SAMU como política pública de saúde, destacando circunstâncias críticas da Política Nacional de Atenção às Urgências, sobretudo do SAMU; revelar o perfil dos casos atendidos pelo SAMU no Estado do Amapá, no período de janeiro a dezembro de 2007.. O método de procedimento utilizado foi o quantitativo descritivo e a abordagem ocorreu pelo método dedutivo. Os resultados apontaram que o SAMU é uma política de exclusão social, pois os critérios para a implementação da política são seletivos, afetando o direito à igualdade de oportunidades, maculando o direito fundamental social de todos, razão por que não é efetivo consoante a proposição de Abbagnano, para quem efetividade é a capacidade de atingir o objetivo real.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas. Direito fundamental social. Saúde. Política Nacional de Atenção às Urgências. SAMU.

ABSTRACT

This dissertation treats the health public politics subject In the State of Amapa, detaching the Service of Mobile Attendance to Urgency (SAMU-192), created for Edict GM n. 1864, 29/9/2003. The importance of the study about public politics if seats in considering that the health is basic social right of all, and that the more people will have quality of life ecologically balanced, more they will have the possibility of being happy, in the context of the dignity, that is bedding of the Brazilian Republic. The SAMU appeared in the context of the National Politics of Attendance to the Urgencies, that it deals with Edict GM n. 1863, de 29/9/2003, inhaled in the French model of fast aid, in the attempt to save greater number of people victims of the violence, but also of illnesses that sequels them irreversible, therefore such situation for being echo-mutilator, harms the relation-capital severely work, leaving dependent people of the providence and the system of health, impacting the public budget significantly, hindering that such resources are reverted for other social services, implying to say that illness and sequel cost expensive and confuse the productivity and the wealth of the country. The SAMU is implanted in Brazil, initiate in 2004. In the State of Amapa it was implanted in September of 2006, by means of Accord of Cooperation Technique enters the government of the State and the Macapa City, despite also it takes care of the Santana City. To study the SAMU was developed make a connection between health and environment, detaching the concept of health adopted for the World-wide Organization of Health since 7 of April of 1948, (world-wide day of the health) as most complete physical well-being, as well as the Universal Declaration of the Human Rights, the Ottawa Declaration, the Convention of Basileia, the Federal Constitution and the Organic of the Health Law (Law n. 8.080/90). Also related the health as right social basic human being, historicizing the human rights since the Classic Antiquity until our days and in the Brazilian Constitutions. As the central question of the dissertation is about the attention to the urgencies in the world, in Brazil and in the State of the Amapa, arriving at the mobile daily pay-hospital component, SAMU 192, also telling as the mobile daily pay-hospital urgencies in the City were dealt with Macapa City, before the implantation the SAMU, enclosing since when such services they were given by the Military Policy, the Body of Military Fireman and the City hall of Macapa ("1520" line). As generic results they are had that the public politics of attendance to the urgencies, considering that the health is a social basic right, is not effective, pointing out the proposal of Abbagnano, for who effectiveness is capacity to reach its real objective.

KEYWORDS: *Public politics. Basic social right. Health. Urgence Attention National Public Politic. SAMU.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRASCO	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ALCMS	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
APH	Atendimento pré-hospitalar
APVP	Anos Potenciais de Vida Perdidos
CAP	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBM/AP	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amapá
CIODES	Centro Integrado de Defesa Social
COPASAD	Conferência Pan-Americana de Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Humano Sustentável
CSEU	Curso de Socorro de Emergência e Urgência
CTE	Curso Técnico em Emergência
DDT	Diclorodifeniltricloetano
DNERU	Departamento Nacional de Endemias Rurais
EMS	<i>Emergency Medical System</i>
EMT	<i>Emergency Medical Technician</i>
GEA/PM	Governo do Estado do Amapá/Prefeitura Municipal de Macapá
GM	Gabinete Ministerial
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
ICOMI	Indústria e Comércio de Minérios
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
MS	Ministério da Saúde.
NOAS	Norma Operacional de Atenção à Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PAPH	Projeto de Atendimento Pré-hospitalar
PEET	Programa de Enfrentamento as Emergências e Traumas
PIB	Produto Interno Bruto
PM	Polícia Militar
PNSADS	Plano Nacional de Saúde e Ambiente no Desenvolvimento Sustentável
PSF	Programa Saúde da Família
RBCE	Rede Brasileira de Cooperação em Emergências
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel às Urgências
SIAME	Sistema Integrado de Assistência Médica e Emergências
DPVAT	Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores Terrestres
SUS	Sistema Único de Saúde
UF	Unidade(s) Federada(s)
USA	Unidade de Suporte Avançado
USB	Unidade de Suporte Básico
UTI	Unidade De Terapia Intensiva

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Serviços de Atendimento Móvel de Urgência implantados por Unidades da Federação por ano, no período de 2004 a 2008	65
Tabela 02	Serviços de Atendimento Móvel de Urgência inaugurados na REGIÃO NORTE, por Unidade da Federação, no período de 2004 a 2008	67
Tabela 03	Serviços de Atendimento Móvel de Urgência inaugurados na REGIÃO CENTROESTE, por Unidade da Federação, no período de 2004 a 2008	68
Tabela 04	Serviços de Atendimento Móvel de Urgência inaugurados na REGIÃO SUDESTE, por Unidade da Federação, no período de 2004 a 2008	69
Tabela 05	Serviços de Atendimento Móvel de Urgência inaugurados na REGIÃO NORDESTE, por Unidade da Federação, no período de 2004 a 2008	70
Tabela 06	Serviços de Atendimento Móvel de Urgência inaugurados na REGIÃO SUL, por Unidade da Federação, no período de 2004 a 2008	71
Tabela 07	Serviços de Atendimento Móvel de Urgência inaugurados no BRASIL, no período de 2004 a 2008	71
Tabela 08	Estrutura de recursos humanos do Serviço de Atendimento Móvel às Urgências no Estado do Amapá	87
Tabela 09	Demonstrativo de recursos humanos do Serviço de Atendimento Móvel às Urgências no Estado do Amapá, referente ao ano de 2007	89
Tabela 10	Ocorrências atendidas pelo Serviço de Atendimento Móvel às Urgências nos anos de 2006 e 2007	90
Tabela 11	Atendimentos consolidados realizados pelo Serviço de Atendimento Móvel às Urgências, em 2007	92
Tabela 12	<i>Ranking</i> dos atendimentos realizados pelo Serviço de Atendimento Móvel às Urgências, por patologia e por mês, no ano de 2007	93
Tabela 13	Atendimentos realizados pelo Serviço de Atendimento Móvel às Urgências, por sexo e por mês, no Estado do Amapá, em 2007	99
Tabela 14	Atendimentos realizados pelo Serviço de Atendimento Móvel às Urgências pediátricos e adultos, por patologia, no Estado do Amapá, em 2007	100
Tabela 15	Atendimentos realizados pelo Serviço de Atendimento Móvel às Urgências por faixa etária e por mês no Estado do Amapá, em 2007	102
Tabela 16	Quantidade de óbitos constatados pelo Serviço de Atendimento Móvel às Urgências, por mês; média mensal e % sobre o total de atendimentos, no Estado do Amapá, no ano de 2007	103
Tabela 17	Quantidade de chamadas que geraram e não geraram socorro pelo Serviço de Atendimento Móvel às Urgências, por mês e média mensal e % sobre o total de atendimentos, no Estado do Amapá, no ano de 2007	104

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 JUSTIFICATIVA	17
3 REFERENCIAL TEÓRICO	19
3.1 SAÚDE E MEIO AMBIENTE: UMA CONEXÃO NECESSÁRIA	20
3.2 A SAÚDE À LUZ DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	28
3.2.1 A gênese dos direitos fundamentais	29
3.2.2 As Cartas Inglesas, Americanas, a Francesa e o conceito de direitos fundamentais	30
3.2.3 A saúde como direito fundamental social	33
3.2.4 A saúde como direito fundamental social nas Constituições brasileiras	35
3.2.5 Constitucionalização de direitos fundamentais e políticas públicas	43
3.3 A ATENÇÃO ÀS URGÊNCIAS: ORIGENS	48
3.3.1 Os modelos internacionais de atendimento às urgências	49
3.3.1.1 O modelo franco-germânico	49
3.3.1.2 O modelo anglo-americano	50
3.3.2 A atenção às urgências pré-hospitalares no mundo	51
3.3.3 A atenção às urgências pré-hospitalares no Brasil	52
3.3.3.1 Sistema Integrado de Assistência Médica e Emergências - SIAME	53
3.3.3.2 A Política Nacional de Atenção às Urgências	53
3.3.3.2.1 A Portaria GM n. 1.863, de 29 de setembro de 2003	55
3.3.3.2.2 A Portaria GM n. 1.864, de 29 de setembro de 2003	57
4 PROBLEMA	61
5 OBJETIVOS	61
5.1 GERAL	61
5.2 ESPECÍFICOS	61
6 MATERIAL E MÉTODOS	62
6.1 NATUREZA E TIPOS DE PESQUISA	62
6.2 TÉCNICA DE PESQUISA	63
6.3 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO	64
6.4 QUESTÕES ÉTICAS NA PESQUISA	64

7 RESULTADOS E DISCUSSÃO	65
7.1 O ATENDIMENTO MÓVEL ÀS URGÊNCIAS PRÉ-HOSPITALARES NO ESTADO DO AMAPÁ	75
7.1.1 Da Guarda Territorial ao Serviço de Rádio-Patrolha da Polícia Militar e o atendimento das urgências móveis pré-hospitalares	78
7.1.2 Os atendimentos de urgências pré-hospitalares pelo serviço da linha 1520	80
7.1.3 Os atendimentos de urgências pré-hospitalares pelo Corpo de Bombeiros Militar	82
7.1.4 Os atendimentos de urgências pré-hospitalares pelo SAMU no Estado do Amapá	85
7.1.4.1 Os atendimentos realizados pelo SAMU	89
8 CONCLUSÕES	106
REFERÊNCIAS	109
ANEXOS	120
ANEXO 1: CONVÊNIO QUE INSTITUI O SAMU NO ESTADO DO AMAPÁ	120
APÊNDICES	123
APÊNDICE 1: Termo de consentimento esclarecido 1	123
APÊNDICE 2: Termo de consentimento esclarecido 2	124
APÊNDICE 3: Termo de consentimento esclarecido 3	125
APÊNDICE 4: Termo de consentimento esclarecido 4	126

