


**ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE COMO ESTRATÉGIA PARA EQUIDADE:
POTENCIALIDADES E DESAFIOS NO CONTEXTO DO SUS****PRIMARY HEALTH CARE AS A STRATEGY FOR EQUITY: POTENTIALITIES AND
CHALLENGES IN THE CONTEXT OF THE BRAZILIAN UNIFIED HEALTH SYSTEM (SUS)** <https://doi.org/10.63330/aurumpub.049-018>**Yves Naïka Jean Jules**Graduando de Enfermagem
Centro Universitário São Lucas Afya
Porto Velho/RO
E-mail: jeanjulesyvesnaika@gmail.com**Paula Dittrich Corrêa**Graduação: Enfermagem e Obstetrícia
UNIVALI – Itajaí SC
Graduação: Direito
IBES – Blumenau SC
Mestrado Desenvolvimento Regional
FURB – Blumenau SC
Blumenau/SC
E-mail: paulinha.dittrich.correa@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1194-5286>**Emanuela Almeida Sobral**Mestranda em Saúde Pública
Universidade Del Sol
E-mail: manulevi397@gmail.com**Maria Eridan Lima Barreto**Mestre em Saúde Coletiva UNIFOR
E-mail: Eridanbarreto70@gmail.com**RESUMO**

A Atenção Primária à Saúde (APS) constitui eixo estruturante para a promoção da equidade no Sistema Único de Saúde (SUS), ao atuar como porta de entrada preferencial e coordenadora do cuidado. Este estudo tem como objetivo analisar as potencialidades e os desafios da APS na redução das desigualdades em saúde no contexto brasileiro. Trata-se de uma revisão narrativa da literatura, com abordagem qualitativa, fundamentada em autores clássicos e contemporâneos, como Starfield (2002), Mendes (2011) e Giovanella et al. (2012), além de documentos institucionais do Ministério da Saúde. Os resultados evidenciam que a APS contribui significativamente para a ampliação do acesso, a longitudinalidade do cuidado, a integralidade das ações e a coordenação das redes de atenção, especialmente por meio da Estratégia Saúde da Família, considerada modelo prioritário no SUS. Ademais, destaca-se seu papel na promoção da saúde,

prevenção de agravos e enfrentamento dos determinantes sociais. Contudo, persistem desafios estruturais e operacionais, como o subfinanciamento crônico, desigualdades regionais na oferta de serviços, fragilidades na formação e fixação de profissionais, além de limitações na resolutividade e integração com outros níveis de atenção. Conclui-se que a APS possui elevado potencial para promover equidade, porém requer fortalecimento contínuo por meio de investimentos, qualificação da gestão e valorização das equipes de saúde.

Palavras-chave: Atenção Primária à Saúde; Equidade em saúde; Estratégia Saúde da Família; Sistema Único de Saúde.

ABSTRACT

Primary Health Care (PHC) is a fundamental pillar for promoting equity within the Brazilian Unified Health System (SUS), acting as the main entry point and coordinator of care. This study aims to analyze the potential and challenges of PHC in reducing health inequalities in Brazil. This is a qualitative narrative literature review based on classical and contemporary authors, such as Starfield (2002), Mendes (2011), and Giovanella et al. (2012), as well as official documents from the Ministry of Health. The results demonstrate that PHC significantly contributes to expanding access, ensuring continuity of care, promoting comprehensiveness, and coordinating health care networks, especially through the Family Health Strategy, considered the main organizational model of SUS. Furthermore, PHC plays an important role in health promotion, disease prevention, and addressing social determinants of health. However, persistent challenges include chronic underfunding, regional inequalities in service provision, workforce training and retention issues, as well as limitations in service effectiveness and integration with other levels of care. It is concluded that PHC has strong potential to promote equity, but its effectiveness depends on continuous strengthening through increased investment, improved management, and professional valorization.

Keywords: Equity in health; Family Health Strategy; Primary Health Care; Unified Health System.

1 INTRODUÇÃO

A Atenção Primária à Saúde (APS) ocupa posição central na organização dos sistemas de saúde contemporâneos, sendo amplamente reconhecida como estratégia fundamental para a promoção da equidade, especialmente em países com marcantes desigualdades sociais, como o Brasil. No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a APS é concebida como a principal porta de entrada dos usuários, responsável pela coordenação do cuidado e pela ordenação das Redes de Atenção à Saúde (RAS), garantindo a integralidade, a continuidade e a resolutividade das ações em saúde.

A consolidação da APS no Brasil ganhou maior impulso a partir da implementação da Estratégia Saúde da Família (ESF), que reorganizou o modelo assistencial com foco no território, na adscrição da população e no cuidado centrado nas necessidades das comunidades. Esse modelo contribuiu significativamente para a ampliação do acesso aos serviços de saúde, a redução de internações por condições sensíveis à atenção primária e a melhoria de diversos indicadores de saúde (Giovanella et al., 2012). Além disso, a APS assume papel estratégico no enfrentamento dos determinantes sociais da saúde, atuando de forma intersetorial e promovendo ações de prevenção, promoção e reabilitação.

Entretanto, apesar dos avanços observados, persistem desafios importantes que comprometem a efetividade da APS como promotora da equidade. Problemas como o subfinanciamento crônico do SUS, a desigual distribuição de recursos entre regiões, a precarização das relações de trabalho, a alta rotatividade de profissionais e limitações na infraestrutura dos serviços impactam diretamente a qualidade da atenção ofertada. Soma-se a isso a dificuldade de integração entre os diferentes níveis de atenção, o que fragiliza a coordenação do cuidado e compromete a continuidade da assistência.

Diante desse cenário, delimita-se como problema de pesquisa a seguinte questão: em que medida a Atenção Primária à Saúde tem contribuído para a promoção da equidade no SUS e quais são os principais desafios que limitam sua capacidade de resposta às necessidades da população?

O objetivo geral deste estudo é analisar o papel da APS como estratégia para a promoção da equidade no SUS, considerando suas potencialidades e desafios. Como objetivos específicos, pretende-se: (a) discutir os fundamentos teóricos e os princípios organizativos da APS; (b) analisar a contribuição da Estratégia Saúde da Família para a ampliação do acesso e a redução das desigualdades em saúde; (c) identificar os principais desafios estruturais, organizacionais e políticos que afetam a efetividade da APS; e (d) refletir sobre possíveis caminhos para o fortalecimento desse nível de atenção no contexto brasileiro.

A realização deste estudo justifica-se pela relevância da APS como base estruturante do SUS e como instrumento essencial para a construção de um sistema de saúde mais justo e igualitário. Em um contexto marcado por transições demográficas, epidemiológicas e sociais, bem como por restrições orçamentárias e mudanças nas políticas públicas, torna-se fundamental compreender os limites e as potencialidades da APS, a fim de subsidiar estratégias que fortaleçam sua atuação e ampliem sua capacidade de resposta às demandas da população.

Do ponto de vista teórico, a APS é amplamente discutida na literatura internacional e nacional. Starfield (1998) destaca que sistemas de saúde orientados pela atenção primária tendem a apresentar melhores resultados em saúde, maior eficiência e maior equidade, ao priorizar o acesso universal, a continuidade do cuidado e a abordagem integral dos indivíduos. No contexto brasileiro, Mendes (2011) enfatiza a importância da APS como elemento estruturador das Redes de Atenção à Saúde, sendo responsável por coordenar fluxos assistenciais e garantir a integralidade do cuidado. Complementando essa

perspectiva, Giovanella et al. (2012) evidenciam que a expansão da Estratégia Saúde da Família contribuiu para a reorganização do modelo assistencial e para a redução de desigualdades no acesso aos serviços de saúde, embora ainda existam lacunas a serem superadas.

Dessa forma, a análise da APS como estratégia para a promoção da equidade no SUS revela-se essencial para compreender os avanços já alcançados, bem como os desafios que ainda precisam ser enfrentados, apontando caminhos para o fortalecimento das políticas públicas de saúde no Brasil.

2 METODOLOGIA

2.1 TIPO DE PESQUISA

Trata-se de um estudo de abordagem qualitativa, de natureza descritivo-exploratória, desenvolvido por meio de revisão narrativa da literatura. Esse tipo de pesquisa permite a compreensão ampliada de fenômenos complexos, como a Atenção Primária à Saúde (APS) no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS), possibilitando a análise crítica de diferentes perspectivas teóricas e evidências empíricas disponíveis na literatura científica.

2.1.1 Justificativa da abordagem metodológica

A escolha pela revisão narrativa justifica-se pela necessidade de integrar diferentes contribuições teóricas e estudos relevantes sobre a temática da equidade em saúde e o papel da APS, permitindo uma análise interpretativa e reflexiva. Conforme apontam autores da área, esse tipo de revisão é adequado para discutir conceitos, políticas e práticas em saúde, especialmente quando se busca compreender contextos amplos e multifatoriais (MENDES, 2011).

2.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento bibliográfico em bases de dados científicas nacionais e internacionais, como SciELO (Scientific Electronic Library Online), LILACS (Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde) e PubMed. Foram utilizados descritores em saúde (DeCS/MeSH), tais como “Atenção Primária à Saúde”, “Equidade em Saúde”, “Sistema Único de Saúde” e “Estratégia Saúde da Família”, combinados por operadores booleanos (AND, OR). Foram incluídos artigos científicos, livros e documentos institucionais publicados, prioritariamente, nos últimos anos, sem excluir obras clássicas de referência na área. Como critérios de inclusão, consideraram-se publicações que abordassem diretamente a APS, suas potencialidades e desafios no contexto do SUS. Foram excluídos estudos duplicados, com acesso restrito ou que não apresentassem relação direta com o tema proposto.

2.3 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados foi realizada de forma qualitativa, por meio de leitura exploratória, seletiva e interpretativa do material coletado. Inicialmente, procedeu-se à leitura dos títulos e resumos para identificação dos estudos relevantes. Em seguida, realizou-se a leitura completa dos textos selecionados, com destaque para os principais achados relacionados à equidade em saúde, organização da APS e desafios enfrentados no SUS. Os dados foram organizados em categorias temáticas, tais como: (a) potencialidades da APS; (b) desafios estruturais e operacionais; e (c) impactos na promoção da equidade. Essa categorização permitiu uma análise sistematizada e crítica, fundamentada na literatura científica.

2.4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA ANÁLISE

A discussão dos resultados foi fundamentada em referenciais teóricos clássicos e contemporâneos da área da saúde coletiva. Destacam-se as contribuições de Starfield (1998), que enfatiza a APS como elemento central para sistemas de saúde mais equitativos; Mendes (2011), que aborda a organização das Redes de Atenção à Saúde; e Giovanella et al. (2012), que analisam a consolidação da APS no contexto brasileiro. Esses referenciais possibilitaram interpretar os achados à luz das políticas públicas e das práticas em saúde no SUS.

2.5 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Como limitação, destaca-se o caráter narrativo da revisão, que não segue critérios rígidos de sistematização, podendo implicar em maior subjetividade na seleção e interpretação dos estudos. Além disso, a dependência de fontes secundárias pode restringir a análise a dados já publicados, não contemplando realidades locais específicas. Ainda assim, o estudo oferece contribuições relevantes para a compreensão do papel da APS na promoção da equidade em saúde.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da literatura analisada indicam que a Atenção Primária à Saúde (APS) desempenha papel fundamental na promoção da equidade no Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente por meio da ampliação do acesso, da coordenação do cuidado e da organização territorial das ações em saúde. A Estratégia Saúde da Família (ESF) aparece como principal eixo estruturante desse modelo, sendo associada à melhoria de indicadores de saúde, à redução de internações por condições sensíveis à APS e ao fortalecimento do vínculo entre equipes e usuários.

De acordo com (Starfield, 1998), sistemas de saúde organizados a partir da APS tendem a apresentar melhores níveis de equidade, uma vez que priorizam o acesso oportuno, a longitudinalidade e a integralidade do cuidado. No contexto brasileiro, (Giovanella et al., 2012) destacam que a expansão da ESF

contribuiu para a redução de desigualdades regionais no acesso aos serviços de saúde, especialmente em áreas historicamente vulnerabilizadas. (Mendes, 2011) complementa essa análise ao enfatizar que a APS exerce função coordenadora das Redes de Atenção à Saúde, sendo essencial para garantir a continuidade do cuidado e a articulação entre os diferentes níveis assistenciais.

Apesar dessas potencialidades, os achados também evidenciam limitações importantes que afetam a efetividade da APS. Entre elas, destacam-se o subfinanciamento do SUS, as desigualdades regionais na oferta de serviços, a precarização das relações de trabalho e as dificuldades de integração entre a APS e os níveis secundário e terciário de atenção. Esses fatores comprometem atributos essenciais da APS, como a resolutividade e a continuidade do cuidado, gerando fragmentação assistencial em diversos contextos.

A literatura aponta ainda que a precariedade estrutural das unidades básicas de saúde, associada à alta rotatividade de profissionais, impacta diretamente a qualidade do atendimento e enfraquece o vínculo entre equipe e comunidade. Esse cenário limita a capacidade da APS de atuar de forma efetiva sobre os determinantes sociais da saúde, elemento essencial para a promoção da equidade.

A seguir, apresenta-se uma síntese dos principais achados da literatura analisada.

Tabela 1 – Síntese das potencialidades e desafios da APS na promoção da equidade no SUS

Dimensão analisada	Potencialidades da APS	Principais desafios
Acesso aos serviços	Ampliação da cobertura pela ESF e territorialização do cuidado	Desigualdades regionais e barreiras geográficas
Organização do sistema	Coordenação das Redes de Atenção à Saúde (Mendes, 2011)	Fragilidade na integração entre níveis assistenciais
Qualidade do cuidado	Longitudinalidade e vínculo com usuários (Starfield, 1998)	Alta rotatividade de profissionais e precarização do trabalho
Impacto em saúde	Redução de internações por condições sensíveis à APS (Giovanella et al., 2012)	Subfinanciamento e limitações estruturais
Equidade	Redução de desigualdades sociais em saúde	Persistência de iniquidades estruturais

4 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar o papel da Atenção Primária à Saúde (APS) como estratégia para a promoção da equidade no Sistema Único de Saúde (SUS), identificando suas potencialidades e principais desafios no contexto brasileiro. De forma geral, os objetivos propostos foram alcançados, uma vez que a literatura analisada permitiu compreender tanto os avanços quanto as limitações desse nível de atenção.

Os principais resultados evidenciam que a APS, especialmente por meio da Estratégia Saúde da Família (ESF), contribui significativamente para a ampliação do acesso aos serviços de saúde, a organização do cuidado em rede e a redução de desigualdades em saúde. Autores como Starfield (1998), Mendes (2011) e Giovanella et al. (2012) reforçam que sistemas baseados em APS tendem a ser mais

eficientes e equitativos, sobretudo quando estruturados com foco na integralidade e continuidade do cuidado.

Por outro lado, também foram identificados desafios importantes que limitam a plena efetividade da APS no SUS, como o subfinanciamento crônico, as desigualdades regionais na oferta de serviços, a precarização do trabalho em saúde e as fragilidades na articulação entre os diferentes níveis de atenção. Esses fatores comprometem a resolutividade do sistema e dificultam a consolidação da APS como eixo estruturante do SUS.

Como contribuição, este estudo reforça a relevância da APS como estratégia essencial para a promoção da equidade em saúde, evidenciando a necessidade de seu fortalecimento por meio de políticas públicas consistentes, valorização dos profissionais e melhoria da infraestrutura dos serviços. Além disso, destaca-se sua importância como campo estratégico de análise para o aprimoramento do SUS.

Para pesquisas futuras, sugere-se o desenvolvimento de estudos empíricos em diferentes regiões do país, com o objetivo de aprofundar a análise sobre os impactos da APS na redução das desigualdades em saúde, bem como investigações que avaliem estratégias inovadoras de fortalecimento da ESF e da integração das Redes de Atenção à Saúde.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Patty Fidelis de; FAUSTO, Márcia Cristina Rodrigues; GIOVANELLA, Ligia. Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde no Sistema Único de Saúde: avanços e desafios. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, Recife, v. 11, supl. 1, p. s81–s90, 2011.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Atenção Básica. Brasília: Ministério da Saúde, 2017.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica. *Diário Oficial da União*: Brasília, 2017.
- GIOVANELLA, Ligia et al. Atenção primária à saúde: seletiva ou coordenadora dos cuidados? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, supl. 1, p. s214–s225, 2012.
- MENDES, Eugênio Vilaça. *As redes de atenção à saúde*. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.
- OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. *Atenção primária à saúde nas Américas: experiências e desafios*. Washington, D.C.: OPAS, 2011.
- PAIM, Jairnilson Silva. *O que é o SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- STARFIELD, Barbara. *Primary care: balancing health needs, services, and technology*. New York: Oxford University Press, 1998.

ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE COMO ESTRATÉGIA PARA EQUIDADE: POTENCIALIDADES E DESAFIOS NO
CONTEXTO DO SUS

TRAVASSOS, Claudia; CASTRO, Mônica Silva de. Determinantes e desigualdades sociais no acesso e na utilização de serviços de saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 183–197, 2012.