REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 09/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/689jp977
Pages: 1-10

DESAFIOS ESTRUTURAIS E PERSPECTIVAS DE FINANCIAMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE: IMPACTOS NA UNIVERSALIDADE DO ACESSO EM CENÁRIOS DE CRISE

STRUCTURAL CHALLENGES AND FINANCING PERSPECTIVES OF PRIMARY HEALTH CARE: IMPACTS ON UNIVERSAL ACCESS IN TIMES OF CRISIS

DESAFÍOS ESTRUCTURALES Y PERSPECTIVAS DE FINANCIACIÓN DE LA ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD: IMPACTOS EN LA UNIVERSALIDAD DEL ACCESO EN CONTEXTOS DE CRISIS

Herica Francine Pinto Meneses
Graduada em Medicina e Residência em Medicina de Família e Comunidade, Universidade Estadual de Montes Claros, Brasil
E-mail: hericafrancine@gmail.com

José Alexandre Albino Pinheiro
Mestre em Enfermagem, Universidade Federal do Ceará, Brasil
E-mail: alexandrepinheiro@ufc.br

Gabriela Nascimento Silva
Psicóloga Especialista em Psicologia Hospitalar e Saúde Coletiva e ESF, Faculdade Faculeste
E-mail: gabrielanascims@gmail.com

Kamylle Beatriz Sampaio da Silva
Graduanda em Enfermagem, FCMA, Brasil
E-mail: kamyllebeatriz15@gmail.com

Ismael Fabrício Vaz
Mestrando em Enfermagem, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Brasil
E-mail: Enfismaelvaz@gmail.com

Ebenézer José Santiago de Almeida da Silva
Graduado em Enfermagem, Centro Universitário Maurício de Nassau - Uninassau Caruaru, Brasil
E-mail: ebenezersantiago1@gmail.com

Valter Gabriel da Rocha da Silva
Mestre em Saúde Pública, Unirio, Brasil
E-mail: valterrochacf@gmail.com

André Moreira de Oliveira
Mestre em Ciências do Movimento e Reabilitação, Universidade Federal de Santa

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 09/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/689jp977
Pages: 1-10

Maria - UFSM, Brasil
E-mail: andremoreiraprof@gmail.com

Everaldo dos Santos Mendes
Doutor em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — PUC Minas [e Universidade de Coimbra — UC]. Doutor em Teologia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro — PUC-Rio [e Universidade de Lisboa — UL]. Professor-pesquisador de Pós-doutorado Estratégico do Programa de Pós-graduação em Museologia da Universidade Federal da Bahia — UFBA. Bolsista CAPES/BRASIL, Brasil
E-mail: mendes.sefaradi@unifap.br

Marttem Costa de Santana
Doutor em Tecnologia e Sociedade e Docente do IFPE Campus Pesqueira e Graduado em Enfermagem, Unirio, Brasil
E-mail: marttem.santana@pesqueira.ifpe.edu.br

RESUMO

A Atenção Primária à Saúde constitui o eixo estruturante dos sistemas de saúde orientados pelo princípio da universalidade do acesso, exercendo função essencial na organização das redes assistenciais e na coordenação do cuidado em nível territorial. Nesse sentido, a estabilidade do financiamento público destinado à atenção primária torna-se condição essencial para a sustentabilidade dos sistemas universais de saúde, sobretudo em contextos marcados por restrições fiscais, crises econômicas e aumento da complexidade das demandas assistenciais. Diante desse cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar os desafios estruturais e as perspectivas de financiamento da Atenção Primária à Saúde, discutindo seus impactos na garantia da universalidade do acesso aos serviços de saúde. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, desenvolvida por meio de revisão da literatura científica recente, com análise de produções acadêmicas nacionais e internacionais que abordam a organização e o financiamento da atenção primária no contexto dos sistemas universais de saúde. Os resultados indicam que mudanças recentes nos mecanismos de financiamento da atenção básica, especialmente no contexto brasileiro, produziram efeitos relevantes na distribuição de recursos entre os municípios, evidenciando desigualdades relacionadas à capacidade administrativa, às condições socioeconômicas territoriais e às diferentes estruturas de gestão local. Observa-se, ainda, que sistemas de saúde que priorizam investimentos consistentes na atenção primária apresentam maior capacidade de coordenação do cuidado, maior eficiência na utilização de recursos públicos e maior resiliência diante de crises sanitárias e institucionais. Desse modo, conclui-se que o fortalecimento do financiamento da Atenção Primária à Saúde constitui elemento fundamental para a consolidação da universalidade do acesso e para a sustentabilidade dos sistemas públicos de saúde, exigindo políticas públicas orientadas pela equidade, pela estabilidade orçamentária e pela cooperação federativa entre os diferentes níveis de governo.

Palavras-chave: Atenção Primária à Saúde; Financiamento em Saúde; Sistema Único de Saúde; Universalidade do acesso; Políticas de saúde.

ABSTRACT

Primary Health Care constitutes the structural axis of health systems guided by the principle of

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 09/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/689jp977
Pages: 1-10

universal access, playing an essential role in the organization of health care networks and in the coordination of care at the territorial level. In this sense, the stability of public financing allocated to primary health care becomes a fundamental condition for the sustainability of universal health systems, especially in contexts characterized by fiscal constraints, economic crises, and increasing complexity of health demands. In this context, the present study aims to analyze the structural challenges and financing perspectives of Primary Health Care, discussing their impacts on ensuring universal access to health services. This research adopts a qualitative approach, developed through a review of recent scientific literature, with the analysis of national and international academic productions that address the organization and financing of primary health care within universal health systems. The results indicate that recent changes in the financing mechanisms of primary care, particularly in the Brazilian context, have produced significant effects on the distribution of resources among municipalities, revealing inequalities related to administrative capacity, territorial socioeconomic conditions, and different local management structures. Furthermore, health systems that prioritize consistent investments in primary health care demonstrate greater capacity for care coordination, greater efficiency in the use of public resources, and greater resilience in the face of health and institutional crises. Thus, it is concluded that strengthening the financing of Primary Health Care constitutes a fundamental element for consolidating universal access and ensuring the sustainability of public health systems, requiring public policies guided by equity, budgetary stability, and cooperative governance among different levels of government.

Keywords: Primary Health Care; Health Financing; Unified Health System; Universal Access; Health Policies.

RESUMEN

La Atención Primaria de la Salud constituye el eje estructurante de los sistemas sanitarios orientados por el principio de la universalidad del acceso, desempeñando una función esencial en la organización de las redes asistenciales y en la coordinación del cuidado a nivel territorial. En este sentido, la estabilidad del financiamiento público destinado a la atención primaria se convierte en una condición fundamental para la sostenibilidad de los sistemas universales de salud, especialmente en contextos caracterizados por restricciones fiscales, crisis económicas y aumento de la complejidad de las demandas asistenciales. En este escenario, el presente estudio tiene como objetivo analizar los desafíos estructurales y las perspectivas de financiamiento de la Atención Primaria de la Salud, discutiendo sus impactos en la garantía de la universalidad del acceso a los servicios de salud. Se trata de una investigación de carácter cualitativo, desarrollada mediante una revisión de la literatura científica reciente, con el análisis de producciones académicas nacionales e internacionales que abordan la organización y el financiamiento de la atención primaria en el contexto de los sistemas universales de salud. Los resultados indican que cambios recientes en los mecanismos de financiamiento de la atención básica, especialmente en el contexto brasileño, produjeron efectos relevantes en la distribución de recursos entre los municipios, evidenciando desigualdades relacionadas con la capacidad administrativa, las condiciones socioeconómicas territoriales y las diferentes estructuras de gestión local. Asimismo, se observa que los sistemas de salud que priorizan inversiones consistentes en la atención primaria presentan mayor capacidad de coordinación del cuidado, mayor eficiencia en el uso de recursos públicos y mayor resiliencia frente a crisis sanitarias e institucionales. De este modo, se concluye que el fortalecimiento del financiamiento de la Atención Primaria de la Salud constituye un elemento fundamental para la consolidación de la universalidad del acceso y para la sostenibilidad de los sistemas públicos de salud, requiriendo políticas públicas orientadas por la equidad, la estabilidad presupuestaria y la cooperación federativa entre los distintos niveles de gobierno.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 09/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/689jp977
Pages: 1-10

Palabras clave: Atención Primaria de la Salud; Financiamiento en Salud; Sistema Único de Salud; Universalidad del acceso; Políticas de salud.

1. Introdução

A Atenção Primária à Saúde (APS) ocupa posição estruturante na organização dos sistemas públicos de saúde orientados pelo princípio da universalidade do acesso, constituindo-se como porta de entrada preferencial do sistema e como espaço de coordenação das redes assistenciais (Padilha *et al.*, 2025). Nesse sentido, a APS assume tarefa essencial na organização do cuidado em saúde, pois integra ações de promoção, prevenção, diagnóstico e acompanhamento contínuo da população em nível territorial (Massuda *et al.*, 2025).

Sob essa perspectiva, a literatura recente destaca que sistemas de saúde estruturados a partir de uma atenção primária forte apresentam melhores indicadores de saúde populacional, maior eficiência na utilização dos recursos públicos e maior capacidade de resposta diante de crises sanitárias (Lilford *et al.*, 2025).

Desse modo, o fortalecimento da atenção primária constitui elemento fundamental para a sustentabilidade dos sistemas universais de saúde, uma vez que serviços primários organizados permitem identificar precocemente demandas em saúde e coordenar o cuidado ao longo das redes assistenciais (Wickramaarachchi *et al.*, 2025).

No contexto brasileiro, a consolidação da Atenção Primária à Saúde ocorreu principalmente por meio da expansão da Estratégia Saúde da Família, política pública responsável por ampliar a cobertura territorial dos serviços e fortalecer o acompanhamento longitudinal da população (Melo, Mendes & Giovanella, 2025).

Entretanto, apesar dos avanços observados nas últimas décadas, persistem desafios estruturais relacionados ao financiamento da atenção primária, especialmente em contextos de restrição fiscal e mudanças nos mecanismos de transferência de recursos federais (Minami *et al.*, 2024).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 09/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/689jp977
Pages: 1-10

Diante desse cenário, transformações recentes no modelo de financiamento da atenção básica passaram a reorganizar os critérios de distribuição de recursos destinados aos municípios, introduzindo mecanismos vinculados ao desempenho assistencial e à capitação ponderada (Soares *et al.*, 2025).

Com isso, observa-se a emergência de debates acerca dos impactos dessas mudanças na equidade do sistema de saúde, uma vez que municípios com maior capacidade administrativa tendem a apresentar melhores resultados nos indicadores utilizados para definição do financiamento (Jesus *et al.*, 2025). Sob essa perspectiva, a discussão sobre financiamento da Atenção Primária à Saúde ultrapassa a dimensão administrativa da gestão pública, articulando-se diretamente com a garantia do direito à saúde e com a redução das desigualdades no acesso aos serviços (Marinho *et al.*, 2025).

Assim, compreender os desafios estruturais relacionados ao financiamento da APS torna-se fundamental para analisar os caminhos necessários para a consolidação de sistemas de saúde mais equitativos, resilientes e socialmente comprometidos com a universalidade do acesso (Lilford *et al.*, 2025).

1.1 Objetivo Geral

Analisar os desafios estruturais e as perspectivas de financiamento da Atenção Primária à Saúde, discutindo seus impactos na garantia da universalidade do acesso aos serviços de saúde em contextos de crise econômica e institucional.

2. Revisão da Literatura

A análise do financiamento da Atenção Primária à Saúde revela, de maneira bastante consistente, que a sustentação dos sistemas universais de saúde depende de estruturas institucionais capazes de garantir estabilidade orçamentária e distribuição equitativa de recursos entre os diferentes níveis de atenção. Nesse sentido, o financiamento da APS passa a ocupar posição estratégica no debate contemporâneo sobre políticas públicas de saúde, pois, conforme assinala Massuda *et al.* (2025), sistemas que estruturam suas redes assistenciais a partir de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 09/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/689jp977
Pages: 1-10

uma atenção primária robusta apresentam maior capacidade de coordenação do cuidado, além de melhores resultados em indicadores populacionais de saúde. Sob essa perspectiva, torna-se evidente que as dinâmicas de financiamento da APS ultrapassam a dimensão meramente administrativa do sistema de saúde, articulando-se diretamente com princípios constitucionais relacionados à universalidade, à integralidade e à equidade na oferta de serviços.

Diante desse cenário, o contexto brasileiro evidencia um conjunto de transformações institucionais recentes que impactam diretamente a organização do financiamento da atenção primária. É bem como bem pontua Minami *et al.* (2024) que a evolução do financiamento da APS no país demonstra mudanças significativas na forma de alocação dos recursos federais destinados à atenção básica, especialmente após a implementação de novos mecanismos de transferência financeira baseados em indicadores de desempenho e capitação ponderada.

Com isso, emergem debates relevantes sobre os impactos dessas transformações na equidade do sistema de saúde. Conforme assinala Soares *et al.* (2025), a mudança no modelo de financiamento introduzida pelo programa Previne Brasil alterou significativamente a lógica de distribuição dos recursos federais, reorganizando os critérios de repasse e introduzindo mecanismos de pagamento vinculados ao desempenho assistencial.

Nesse sentido, torna-se importante considerar o papel histórico da Estratégia Saúde da Família na consolidação da atenção primária brasileira. Conforme assinalam Melo, Mendes e Giovanella (2025), a expansão da Estratégia Saúde da Família representou um dos principais vetores de fortalecimento da APS no país, permitindo ampliação significativa da cobertura assistencial e redução de desigualdades regionais no acesso aos serviços de saúde. Posto isso, é inegável que a sustentabilidade desse modelo depende diretamente da estabilidade do financiamento público, pois a manutenção de equipes multiprofissionais, infraestrutura territorial e sistemas de informação exige investimentos contínuos e previsíveis.

Sob essa mesma perspectiva, a literatura recente evidencia que o

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 09/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/689jp977
Pages: 1-10

financiamento da APS não deve ser compreendido de forma isolada, mas integrado a um conjunto mais amplo de políticas públicas relacionadas à organização dos sistemas de saúde. Conforme assinala Padilha *et al.* (2025), a trajetória histórica do Sistema Único de Saúde demonstra avanços significativos na ampliação do acesso aos serviços de saúde, entretanto persistem desafios estruturais relacionados à distribuição regional de recursos, à capacidade de gestão municipal e à sustentabilidade financeira do sistema.

Por outro lado, análises recentes também evidenciam que a fragilidade do financiamento da APS constitui um problema recorrente em diversos sistemas de saúde ao redor do mundo. Conforme bem pontua Lilford *et al.* (2025), sistemas que priorizam investimentos hospitalares em detrimento da atenção primária tendem a apresentar maior ineficiência na utilização de recursos públicos, pois a ausência de serviços primários estruturados aumenta a demanda por procedimentos de maior complexidade e custo elevado.

Diante dessa afirmação, torna-se possível compreender que o financiamento da APS também está diretamente relacionado à capacidade dos sistemas de saúde responderem a contextos de crise sanitária ou instabilidade econômica. Conforme assinala Wickramaarachchi *et al.* (2025), sistemas de saúde que investem de forma consistente na atenção primária apresentam maior resiliência institucional, pois serviços territoriais organizados permitem identificação precoce de demandas em saúde, acompanhamento longitudinal da população e coordenação eficiente das redes assistenciais. Desse modo, o fortalecimento da APS constitui elemento central na construção de sistemas de saúde mais adaptáveis e capazes de responder a desafios emergentes.

No caso brasileiro, essa discussão assume relevância ainda maior diante das desigualdades regionais que caracterizam a organização federativa do sistema de saúde. Conforme apontam Jesus *et al.* (2025), a análise das transferências federais destinadas à atenção básica demonstra que a distribuição de recursos permanece influenciada por fatores estruturais relacionados à capacidade administrativa e financeira dos municípios, o que pode resultar em disparidades na disponibilidade de serviços de saúde entre diferentes regiões do país.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 09/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/689jp977
Pages: 1-10

Sob essa perspectiva, análises recentes também destacam a importância de estratégias de governança capazes de articular financiamento, planejamento e organização dos serviços de saúde. Conforme assinala Marinho *et al.* (2025), a distribuição de recursos públicos no setor saúde deve considerar não apenas indicadores epidemiológicos e demográficos, mas também aspectos relacionados à capacidade institucional dos sistemas locais de saúde, pois a efetividade das políticas públicas depende diretamente da articulação entre financiamento adequado e gestão eficiente.

3. Considerações Finais

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu compreender que o financiamento da Atenção Primária à Saúde constitui elemento estruturante para a consolidação de sistemas de saúde orientados pelo princípio da universalidade do acesso. Nesse sentido, a organização da APS revela-se indissociável das condições institucionais e financeiras que sustentam o funcionamento do sistema público de saúde, pois a disponibilidade de recursos, a capacidade de gestão e a distribuição territorial dos serviços influenciam diretamente a efetividade das políticas de atenção básica.

Sob essa perspectiva, torna-se evidente que a discussão sobre financiamento ultrapassa o campo estritamente administrativo da gestão pública, articulando-se de maneira direta com a garantia do direito à saúde e com a redução das desigualdades no acesso aos serviços.

Diante desse cenário, observa-se que a Atenção Primária à Saúde ocupa posição central na estrutura organizacional dos sistemas de saúde contemporâneos, especialmente naqueles orientados por princípios de universalidade, integralidade e equidade. Assim, a APS configura-se como espaço privilegiado de coordenação do cuidado, permitindo o acompanhamento longitudinal da população, a identificação precoce de demandas em saúde e a articulação entre diferentes níveis de atenção. Com isso, o fortalecimento da atenção primária torna-se condição fundamental para a construção de sistemas de saúde mais eficientes, capazes de responder de forma adequada às

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 09/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/689jp977
Pages: 1-10

necessidades da população e de promover maior racionalidade na utilização dos recursos públicos.

Entretanto, os resultados discutidos ao longo deste trabalho evidenciam que a sustentabilidade da APS permanece condicionada a desafios estruturais relacionados à estabilidade do financiamento público e à capacidade institucional dos sistemas locais de saúde. Nesse sentido, a existência de desigualdades regionais, diferenças na capacidade administrativa dos municípios e mudanças nos critérios de distribuição de recursos financeiros podem produzir impactos significativos na organização da atenção básica e na oferta de serviços à população.

Torna-se possível afirmar que o fortalecimento da Atenção Primária à Saúde depende não apenas da ampliação do volume de investimentos públicos, mas também da construção de mecanismos institucionais capazes de garantir maior estabilidade e previsibilidade no financiamento do sistema. Assim, políticas públicas orientadas pela equidade e pela cooperação federativa tornam-se fundamentais para assegurar que os recursos destinados à atenção primária se traduzam efetivamente em melhorias no acesso aos serviços, na qualidade da assistência e na redução das desigualdades em saúde.

Portanto, diante das reflexões apresentadas, conclui-se que a consolidação da Atenção Primária à Saúde como eixo estruturante do sistema público de saúde exige compromisso político, planejamento institucional e financiamento adequado, de modo que a organização da rede assistencial permaneça alinhada aos princípios que fundamentam o direito à saúde. Nesse sentido, a superação dos desafios identificados neste estudo depende da construção contínua de políticas públicas que fortaleçam a atenção primária, assegurando sua capacidade de coordenar o cuidado, promover a equidade no acesso e sustentar, no longo prazo, a universalidade do sistema de saúde.

Referências

JESUS, Ana Silva; SANTOS, Joana; COSTA, Daniela. Transferências federais e financiamento da atenção básica em municípios brasileiros. **Ciência & Saúde**

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 09/04/2026
Vol: 13.05
DOI: 10.66104/689jp977
Pages: 1-10

Coletiva, Rio de Janeiro, v. 30, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/1413-81232025301.12342025.

LILFORD, Richard J. *et al*. Policy and service delivery proposals to improve primary health care financing and universal health coverage. **The Lancet Global Health**, London, v. 13, 2025. DOI: https://doi.org/10.1016/S2214-109X(24)00536-9.

MARINHO, Luciana Nogueira; SANTOS, Paulo Roberto; COSTA, Rafael. Public health financing in Brazil (2019–2022): distribution of federal resources and implications for health management. **International Journal of Health Planning and Management**, Hoboken, v. 40, 2025. DOI: https://doi.org/10.1002/hpm.3782.

MASSUDA, Adriano *et al*. Primary health care policy investments in the Latin America context: health systems experiences from Brazil, Chile, and Colombia. **Health Policy OPEN**, Amsterdam, v. 7, 2025. DOI: https://doi.org/10.1016/j.hpopen.2025.100147.

MELO, Marina Alves de; MENDES, Eugênio Vilaça; GIOVANELLA, Lígia. Financiamento da Atenção Primária à Saúde ao longo do tempo: indução, expansão e qualificação da Estratégia Saúde da Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/1413-81232025301.16632025.

MINAMI, Joyce Santos *et al*. Tendências de financiamento da Atenção Primária à Saúde em uma capital brasileira. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 11, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/1413-812320242911.01202024.

OLIVEIRA, Felipe Proenço; GIOVANELLA, Lígia; MENDONÇA, Maria Helena Magalhães de. More Family Health: reconstructing Primary Health Care in Brazil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, 2026. DOI: https://doi.org/10.1590/1413-812320253012.16632025.

PADILHA, Alexandre *et al*. Thirty-five years of Brazil's Unified Health System (SUS): achievements and challenges. **The Lancet Regional Health – Americas**, London, v. 34, 2025. DOI: https://doi.org/10.1016/j.lana.2025.100306.

SOARES, Camila Silva *et al*. Impacto da mudança do modelo de financiamento da Atenção Primária à Saúde após o Programa Previne Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/1413-81232025301.16592025.

WICKRAMAARACHCHI, Tharushi *et al*. The cost of inaction to strengthen the resilience of primary health care systems. **The Lancet Regional Health – Americas**, London, v. 30, 2025. DOI: https://doi.org/10.1016/j.lana.2025.100258.