



## ATENÇÃO BÁSICA VERSUS FINANCIAMENTO BASIC ATTENTION VERSUS FINANCING

*Elaine Batista de Oliveira*  
*Faculdade Santíssimo Sacramento*  
*Júlio Cesar dos Santos*  
*UFRB*

### RESUMO

Os avanços na atenção básica compostos de estruturação da atenção, bem como a noção de território vem possibilitando as equipes a compreenderem o sujeito de saúde como um todo, holístico. Este estudo tem como objetivo geral discutir sobre o financiamento na atenção básica. Quais as dificuldades do financiamento na atenção básica? O financiamento no SUS faz parte de longos debates entre os gestores e conselhos de saúde, mas é sabido que a muitas décadas este sistema de saúde enfrenta dificuldades na sua construção e implementação. O método utilizado foi uma revisão bibliográfica narrativa, os bancos de dados foram dos periódicos Scielo e do BVSpsi, nos períodos correspondentes entre 2014 a 2018. Os resultados mostram os avanços da atenção básica, as dificuldades com o custeio de alguns programas com a insuficiência no financiamento, bem como a limitação de arrecadação dos municípios. Enfatizamos a lacuna na literatura com poucos estudos voltados para atenção básica em relação ao financiamento. Precisamos fomentar mais discussões sobre os repasses e os problemas financeiros nesse segmento da saúde.

**Palavras-chave:** Saúde. Revisão narrativa. atenção básica e financiamento;

### ABSTRACT

Advances in basic care composed of structuring care as well as the notion of territory has enabled the teams to understand the health subject as a whole, holistic. This study aims to discuss general financing in basic care. What are the difficulty of financing primary care? The financing in the SUS is part of long discussions between managers and health councils, but it is known that for many decades this health system faces difficulties in its construction and implementation. The method used was a narrative bibliographic review, the databases were from the Scielo and the BVSpsi journals, in the corresponding periods between 2014 and 2018. The results show the progress of basic care, the difficulties with financing some programs with insufficient funding, and the limited collection of municipalities. We emphasize the literature gap with few studies focused on basic attention in relation to financing. We need to encourage more discussions about onlending and financial problems in this health segment.

**Keywords:** Health. Narrative review. Basic care. Financing.



## Introdução

O objetivo geral deste estudo foi discutir a atenção básica e seu financiamento e os objetivos específicos foram apontar os principais problemas que os municípios enfrentam nos repasses para a atenção básica e analisar com base na literatura estudos de como ocorrem os repasses estadual e federal destinados a atenção básica. Para cumprir com esses objetivos se faz necessário discutir sobre o Sistema Único de Saúde, sobre a atenção básica e o que consideramos seu financiamento.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é o sistema de saúde pública do Brasil, filho da reforma sanitária, que foi legitimado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela lei nº 8.080/90, tem como princípios fundamentais a universalidade, a equidade e integralidade. Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a Saúde passou a ser responsabilidade financeira das três esferas de governo – federal, estadual e municipal (SANTOS, JÚNIOR, PACHECO e MARTELLI, 2015).

Os avanços no âmbito da saúde pública são inquestionáveis, principalmente a partir da implantação do SUS. Mas não podemos parar por aqui, muitas questões precisam avançar, principalmente as melhorias na oferta de serviços na atenção básica. Segundo a Política Nacional de Atenção Básica - PNAB (2012), a atenção básica é um conjunto de ações de saúde que abrange a promoção e a proteção da saúde, e tem como objetivo desenvolver uma atenção integral.

Importante destacarmos que, apesar da PNAB ter sido aprovada em 2011 através da Portaria nº 2.488/2011, há décadas a saúde vem sendo organizada direcionando os primeiros cuidados a atenção primária (SILVA, 2017). Pontuamos que atenção básica e atenção primária possuem nomenclaturas diferentes, mas ambas dizem respeito ao primeiro estágio na hierarquização no âmbito da saúde.

Assim, compreende-se que a atenção primária, por trabalhar na prevenção de doenças, no diagnóstico, tratamento e na manutenção da saúde, desempenha uma função importante no tratamento e na prevenção de agravos de doenças da população, principalmente a de locais onde as pessoas estão em situação de vulnerabilidade e risco social. É através da atenção



básica que a população possui a primeira assistência em saúde, além dos encaminhamentos que se fizerem necessários.

Para este artigo, se entendermos a saúde como uma política pública que é direito de todo cidadão e dever do Estado, devemos focar na compreensão ampla do que envolve a questão da atenção primária em saúde e suas formas de sustentabilidade financeira, o financiamento da saúde. Na atenção primária, uma vida saudável é primordial ao ser humano, como também para a consolidação da democracia, do orçamento público, do emprego e da renda.

Segundo Soares e Santos (2014) os gastos na saúde pública ainda não vão de encontro com todas as propostas da Reforma Sanitária, pois ainda não temos um SUS totalmente consolidado. Portanto, o financiamento dentro da saúde é algo de extrema relevância a ser discutido para compreendermos as responsabilidades de cada ente federado e conseguirmos planejarmos ações que atendam as demandas do coletivo. Desta forma, este estudo justifica-se pela necessidade de ampliarmos as discussões acerca da saúde no nível da atenção básica e sobre o seu financiamento.

## **Método**

Através de uma abordagem qualitativa foi realizada uma revisão bibliográfica narrativa, que abordou a importância que a atenção básica dá ao financiamento de suas ações.

A revisão narrativa são publicações amplas, apropriadas para descrever e discutir o desenvolvimento técnico-científico ou o “estado da arte” de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou contextual (ROTHER, 2007). Nesse sentido, o método de revisão narrativa possibilita as discussões entre estudiosos da área, interferência a partir da sua compreensão.

Este estudo utilizou os bancos de dados dos periódicos Scielo e do BVSpsi. A pesquisa foi bibliográfica em livros, teses, dissertações, monografias e artigos científicos. Os descritores usados para pesquisa foram: saúde, atenção básica e financiamento, ora isolados, ora combinados.



Assim, este estudo representa a revisão de pesquisas científicas que foram analisadas tendo como referência o período correspondente entre 2014 a 2018. Utilizamos pesquisas de 2014 a 2018 para buscar o que há de mais recente em resultados de pesquisas que cruzam os dados da atenção básica.

Através da busca foram encontrados 25 artigos. Como critério de inclusão foram considerados 4 artigos por abordarem informações acerca do financiamento na atenção básica. E como critério de exclusão, foram extraídos 17 artigos que abordou temáticas como: financiamento na média e alta complexidade, financiamento na atenção privada, financiamento para educação continuada.

## Resultados

A busca dos artigos que deram base a construção desse estudo identificou 25 referências sobre a atenção básica e financiamento nas bases de dados referidas, no período entre 2014 e 2018, das quais 04 publicações foram incluídas na revisão. Neste estudo foram incluídos capítulos de dois livros por trazerem ampla contribuições na seção discussões. Um livro traz a construção e regulamentação da política nacional da atenção básica e seu financiamento e o outro discutia em um capítulo o financiamento do SUS e por consequência, da atenção básica. Conforme o quadro que segue foi utilizado cinco estudos como base:

**Quadro 1** – Descrição dos artigos localizados na base de dados

<b>Título do Artigo</b>	<b>Autores</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Resultados</b>
I. Desafios do financiamento da Atenção Primária à saúde: revisão integrativa.	Ivanise Brito da Silva (2017)	Avaliar como ocorre o financiamento da Atenção Primária à Saúde (APS) no Brasil, refletindo sobre os avanços e entraves existentes.	Os achados desta revisão identificaram diferentes entraves no financiamento e no estabelecimento de políticas de fortalecimento da atenção primária do país, evidenciando que os repasses e alocações dos recursos devem ser analisados de forma mais criteriosa e reflexiva.



2. Política Nacional de Atenção à Saúde.	Ministério da Saúde (2012)	Discutir sobre a reorganização do sistema de saúde a partir da atenção primária.	Conceituação da atenção básica e suas diretrizes (território, acesso universal e contínuo, vinculação entre equipe e usuários, integralidade, estimulação dos usuários na construção de ações); O livro também traz as formas dos repasses dos recursos e a responsabilidade de cada ente federado;
3. Implicações de decisões e discussões recentes para o financiamento do Sistema Único de Saúde.	Fabíola Sulpino Vieira (2016)	Discutir as implicações de decisões e discussões para o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.	Insuficiência do financiamento no SUS como problema crônico; Compreensão que apesar das dificuldades houve avanço na saúde; financiamento da saúde pública não é prioridade do governo federal;
4. O financiamento da Atenção Básica e da Estratégia Saúde da Família no Sistema Único de Saúde.	Áquilas Mendes, Rosa Maria Marques (2014)	Analisar o financiamento do nível da Atenção Básica à saúde, com ênfase na expansão dos recursos alocados para a Estratégia Saúde da Família.	Considerar a possibilidade de alteração dos critérios de distribuição dos incentivos federais na atenção básica; Rever o conceito de Atenção Básica no tocante à dimensão do financiamento;
5. Atenção Primária à Saúde nos municípios brasileiros: eficiência e disparidades.	Grazielle Custódio David, Helena Eri Shimizu, Everton Nunes da Silva (2015)	Analisar a eficiência da Atenção Primária à Saúde e de averiguar possíveis disparidades em saúde.	Existência de importante inexecução do valor transferido pela União para os municípios dentro do bloco de financiamento da Atenção Básica.

Fonte: elaborada pelos autores.

## Discussão

O objetivo principal deste artigo foi discutir a atenção básica e a lógica do seu financiamento. Os recursos financeiros dentro da saúde ocorrem de forma tripartite, financiados pelos três entes federados, sendo que na atenção básica a União realiza a



transferência através do bloco de financiamento da atenção primária, na modalidade fundo a fundo, que possui dois pisos da atenção básica, fixo e variável (DAVID, SHIMIZU, SILVA, 2015; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2012).

Mendes e Marques (2014) apontam que uma leitura apressada trará que os municípios são responsáveis pela maior taxa do financiamento na atenção básica. Para os autores o governo federal é o ente federado que possui maior contribuição orçamentaria no setor saúde. Discordando desse pensamento, Soares e Santos (2014) trazem em seus achados que em relação a atenção básica o município acaba cobrindo a maior parte das despesas.

David, Shimizu e Silva (2015) trazem em seu estudo que a atenção básica avançou durante os anos desde sua implantação, porém possui limitações devido a insuficiência no financiamento. Ainda segundo os autores, há muitas estratégias para resolver a situação descrita acima, mas os municípios, principalmente os de pequeno porte, possuem dificuldades em contribuir de forma mais efetiva por não realizar arrecadação satisfatória para investimento na saúde.

Corroborando com essa ideia, Mendes e Marques (2014) apontam as dificuldades de arrecadação dos municípios e acrescentam que para acontecer o financiamento de alguns programas na atenção primária, é necessário primeiro o município implantar o programa, mas tal situação compromete o orçamento municipal e algumas vezes o programa não contempla as demandas do território.

Nesse sentido, observamos pontuações pertinentes a fomentação de discussão, pois além de alguns municípios enfrentarem dificuldades na arrecadação de recursos financeiros, ainda possuem obstáculos iniciais no financiamento de alguns programas.

Indo de encontro com a ideia das dificuldades dos municípios em realizarem maiores investimentos no primeiro nível de atenção a saúde, Silva (2017) aponta que o Ministério da Saúde vem dando prioridade aos municípios com mais de 100 mil habitantes, por compreender que há necessidade de expandir e consolidar a atenção primária.

Desta forma, no estudo que ora fazemos com revisões bibliográficas identificamos que a atenção integral, como proposta pela atenção básica, estaria seriamente comprometida caso



os municípios não recebessem o financiamento da União, principalmente os de pequeno porte pelas dificuldades elencadas acima.

Para Vieira (2016) mesmo havendo dificuldades no financiamento e identificando que o mesmo não é prioridade do governo federal, houveram avanços na saúde pública em algumas regiões do Brasil. Mas acrescenta que no estudo de Machado, Lima e Andrade (2014) a saúde, como um todo, não foi prioridade durante os governos do período entre 2000 e 2011, logo não houve avanços.

Sobre os investimentos do governo federal na atenção primária, Silva (2017) em seu estudo pontua que houveram investimentos e que desde 1980 a União é responsável por 75% do financiamento na saúde. E acrescenta que, mesmo após a Lei nº 8142/90 que coloca o governo federal com apenas 70% dos gastos com a saúde, ainda assim aconteceram mudanças significativas na atenção básica.

Nesse sentido, identificamos através das leituras que nossos achados vão de encontro as pontuações dos estudos anteriores: ao comparar o objetivo, resultados e métodos dos artigos observamos que houve investimentos na política de saúde. Entretanto, os recursos financeiros foram insuficientes para as necessidades das pessoas, do município, e inferior do que foi proposta na reforma sanitária.

No que tange os gastos dentro da saúde pública, Gonçalves (2014) aponta que 43% dos gastos são para atendimento à assistência hospitalar e ambulatorial (ações de média e alta complexidade). Nesse sentido, percebemos que onde existe maior complexidade no tratamento e maior concentração de alta tecnologias são pontos onde há grande destinação dos recursos.

No estudo de Sousa e Hamann (2009) avança em relação aos informes do Ministério da Saúde (2012) por enxergar limitação na forma do repasse financeiro a saúde. Segundo os autores após a criação do Piso da Atenção Básica (PAB) em 1998, o mesmo possibilitou ao governo federal realizar transferência de recursos calculados em base per capita diretamente aos municípios para investimentos em setores da atenção básica. Portanto, como dito em linhas anteriores, mesmo com dificuldades no financiamento, a atenção básica avançou nas últimas décadas.



Sobre essa nova proposta de atenção à saúde, os informes do Ministério da Saúde (2012) através do livro Política Nacional de Atenção a Saúde avançam em relação aos nossos achados, pois o mesmo traz que a atenção básica foi estrutura e deve ser executada seguindo os princípios da universalidade, da acessibilidade, do vínculo, da continuidade do cuidado, da integralidade da atenção, da responsabilização, da humanização, da equidade e da participação social. Todavia, na prática o financiamento é insuficiente para assegurar uma saúde pública de qualidade.

Entretanto, ainda segundo Sousa e Hamann (2009), mesmo reconhecendo a ampliação dos recursos destinados à atenção básica é importante destacar que o PAB não consegue modificar os critérios de distribuição do incentivo federal, e por consequência se apresentam dificuldades a conversão do modelo e o alcance das coberturas almejadas, que correspondem a um mínimo de 70%.

Seguindo esse pensamento Mendes e Marques (2014) discutem que através da Portaria do Pacto de Gestão que determina o financiamento em alocação de grupos ficando sinalizado em quais programas devem ser utilizados, alguns municípios podem enfrentar dificuldades na utilização dos recursos. Tal fato pode ocorrer por o gestor não conseguir remanejar o recurso financeiro para programas ou ações que identifique haver maior necessidade no território.

David, Shimizu e Silva (2015) acrescentam que devido a dificuldade dos gestores remanejarem os recursos financeiros a partir do Pacto de Gestão, muitos municípios, principalmente da região nordeste no período de seu estudo, apresentaram inexecução do financiamento. Em seu estudo Silva (2017) acrescenta que os repasses e a alocação dos recursos na atenção básica devem ser analisados de forma criteriosa e reflexiva. Mendes e Marques (2014) já traziam esse pensamento de Silva (2017) em seu estudo, pois os autores trazem a possibilidade de considerar a alteração dos critérios de distribuição dos incentivos federais.

Os municípios enfrentam situações cotidianas como: aumento dos recursos a nível federal, enquanto a nível municipal os profissionais de saúde estão com baixos salários, unidades de saúde sem estrutura e equipes de saúde da família com profissionais mínimos, etc.





Segundo Silva (2017) a atenção básica enfrenta muitos problemas, entre os problemas está a pouca autonomia dos municípios, em especial a utilização dos recursos financeiros. Nesse sentido, compreendemos que havendo uma maior autonomia dos municípios em relação ao financiamento seria possível utilizar os repasses para as demandas mais presentes no território.

É importante pontuarmos que com financiamento insuficiente, sem uma comunicação eficiente é de se esperar que as pessoas desconheçam o SUS, os serviços e programas ofertados por meio do mesmo e em consequência disto não valorizam esse sistema de saúde, que é considerado por estudiosos da área e por países que possuem sistemas de saúde semelhantes o maior sistema já estruturado na esfera pública. Por conseguinte, não tem a compreensão que somos nós, os cidadãos, que financiamos a saúde pública através de impostos e de contribuições ao INSS.

A atenção básica como porta de entrada sofre maiores abalos com o subfinanciamento na saúde, principalmente porque os municípios tendem a não cumprir com as prioridades estabelecidas nos planos municipais por investirem nas situações emergenciais.

Ainda sobre as dificuldades de financiamento na atenção básica, podemos destacar o Programa Farmácia Popular do Brasil, que foi criado em junho de 2004, em parceria com Municípios, Estados e Distrito Federal, possuindo finalidade de ampliar o acesso a medicamentos essenciais com baixo custo para a população (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004), onde o acesso aos medicamentos essenciais ajudaria na continuidade do cuidado, não vem acontecendo.

Até aqui identificamos a necessidade de mais estudos sobre atenção básica e como acontece seu financiamento, muito tem se discutido sobre as questões financeiras, mas poucas discussões têm foco na porta de entrada do usuário a saúde. Corroborando com esse pensamento, David, Shimizu e Silva (2015) pontuam que a maioria dos estudos em saúde buscam avaliar ações, procedimentos e serviços de saúde específicos, com média e alta complexidades.



## Considerações Finais

O objetivo principal deste texto foi discutir a atenção básica e seu financiamento, para cumprir com esse objetivo foi utilizado como método uma revisão bibliográfica narrativa. Assim, a atenção básica a partir de sua estruturação apresenta uma nova forma de conduzir a saúde, que requer elaboração de ações objetivando a prevenção e promoção da saúde, evitando doenças e seus agravos, bem como um cuidado de forma continuada, pautado em uma vinculação entre equipe e usuário, além de trabalhar na reabilitação de enfermidades.

A noção de território passa a ter um desenho importante nessa nova configuração, como também o protagonismo do sujeito e sua família que vem ocupando um espaço de ser de desejos, que faz parte de um todo.

Na construção do SUS, o financiamento destaca-se como preocupação constante de todos os envolvidos. Nesse sentido, a partir das situações apontadas acima identificamos as inúmeras dificuldades e entraves que o financiamento público vem enfrentando e tem à enfrentar.

Com os estudos de revisão bibliográfica foi possível diminuir o desentendimento com as discussões dos resultados quando o assunto for financiamento no SUS. Mas identificamos a importância de mais estudos sobre a atenção básica e o financiamento nesse primeiro nível de atenção.

Os recursos financeiros transferidos do governo federal cobrem maior parte dos programas e ações no âmbito do primeiro nível de atenção a saúde. A pouca autonomia dos municípios na utilização dos repasses transferidos pela União para remanejamento a ações e programas que possibilitem trabalhar demandas mais frequentes, é um dos problemas identificados na atenção básica.



## REFERÊNCIAS

GONÇALVES, Márcio Augusto. **Organização e funcionamento do SUS**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.132p.

MENDES, Áquilas; MARQUES, Rosa Maria. O financiamento da Atenção Básica e da Estratégia Saúde da Família no Sistema Único de Saúde. **Saúde debate**; 38(103): 900-916, Oct-Dec/2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Atenção Básica**, Brasília. Série E. Legislação em Saúde, 1ª ed, 2012.

REIS, Ademar Arthur Chioro dos, et al. Tudo a temer: financiamento, relação público e privado e o futuro do SUS. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. spe, p. 122-135, dez. 2016.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão Sistemática x Revisão Narrativa. **Acta Paul Enferm**, 2007, 20 (2): vi.

SANTOS, Francisco de Assis da Silva. JÚNIOR, Garibaldi Dantas Gurgel. PACHECO, Hélder Freire e MARTELLI, Petrônio José de Lima. A regionalização e financiamento da saúde: um estudo de caso. **Cad. Saúde Colet.**, 2015, Rio de Janeiro, 23 (4): 402-408.

SILVA, Ivanise Brito da. Desafios do financiamento da Atenção Primária à saúde: revisão integrativa. **Rev Bras Promoç Saúde**, Fortaleza, 30(1): 110-117, jan./mar 2017.

SILVA, Everton Nunes da. DAVID, Grazielle Custódio, SHIMIZU, Helena Eri. Atenção Primária à Saúde nos municípios brasileiros: eficiência e disparidades. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 39, N. especial, p. 232-245, dez 2015.



SOARES, Adilson; SANTOS, Nelson Rodrigues dos. Financiamento do Sistema Único de Saúde nos governos FHC, Lula e Dilma. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 100, p. 18-25, mar. 2014.

SOUSA, Maria Fátima de; HAMANN, Edgar Merchán. Programa Saúde da Família no Brasil: uma agenda incompleta? *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 1325-1335, out. 2009.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Implicações de decisões e discussões recentes para o financiamento do Sistema Único de Saúde. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n.109, p. 187-199, jun. 2016.