

## DESAFIOS E ESTRATÉGIAS NA GESTÃO DO TRABALHO NA ATENÇÃO BÁSICA: UMA REVISÃO INTEGRATIVA

### CHALLENGES AND STRATEGIES IN WORK MANAGEMENT IN PRIMARY HEALTH CARE: AN INTEGRATIVE REVIEW

### DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS EN LA GESTIÓN DEL TRABAJO EN LA ATENCIÓN PRIMARIA: UNA REVISIÓN INTEGRATIVA

Geisa Alves Pereira<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo buscou analisar os principais desafios e estratégias relacionados à gestão do trabalho na Atenção Básica no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS). Para isso, realizou-se uma revisão integrativa da literatura, com base em autores clássicos da Saúde Coletiva e artigos em bases científicas nacionais. Dessa forma, foram incluídos documentos que abordam a organização do trabalho, a coordenação do cuidado, a educação permanente e as políticas públicas voltadas à Atenção Básica. Os resultados evidenciam que, embora a Atenção Básica seja reconhecida como porta de entrada preferencial do SUS, sua efetividade ainda é limitada pela precarização das relações de trabalho, pela fragmentação das ações e pela ausência de processos formativos contínuos. Em contrapartida, destacam-se estratégias, como o fortalecimento da gestão colegiada, a valorização da educação permanente e a integração entre ensino, serviço e comunidade, como alternativas para qualificar o cuidado. Com isso, conclui-se que a gestão do trabalho na Atenção Básica requer o enfrentamento das desigualdades estruturais e investimentos em processos educativos e organizacionais, os quais promovam o cuidado interdisciplinar, crítico e centrado nas necessidades dos usuários.

5569

**Palavras-chave:** Atenção. Gestão. Trabalho. Educação. Saúde.

**ABSTRACT:** This article aimed to analyze the main challenges and strategies related to work management in Primary Health Care (PHC) within the context of the Brazilian Unified Health System (SUS). An integrative literature review was conducted based on classical authors of Collective Health and scientific articles indexed in national databases. Documents addressing work organization, care coordination, continuing education, and public policies aimed at PHC were included. The results show that although Primary Care is recognized as the preferred entry point to the SUS, its effectiveness is still limited by precarious labor conditions, fragmented actions, and the absence of ongoing educational processes. On the other hand, strategies such as strengthening collegial management, valuing continuing education, and integrating education, service, and community are highlighted as alternatives to improve care. It is concluded that work management in Primary Care requires addressing structural inequalities and investing in educational and organizational processes that promote interdisciplinary, critical care focused on users' needs.

**Keywords:** Primary Care. Management. Work. Education. Health.

<sup>1</sup>Nutricionista, pós-graduanda em Nutrição Clínica e Reeducação Alimentar e em Nutrição Funcional na Obesidade e Síndrome Metabólica Universidade Salvador – UNIFACS.

**RESUMEN:** Este artículo tuvo como objetivo analizar los principales desafíos y estrategias relacionados con la gestión del trabajo en la Atención Primaria de Salud (APS) en el contexto del Sistema Único de Salud (SUS) brasileño. Se realizó una revisión integrativa de la literatura, basada en autores clásicos de la Salud Colectiva y artículos científicos indexados en bases de datos nacionales. Se incluyeron documentos que abordan la organización del trabajo, la coordinación del cuidado, la educación permanente y las políticas públicas dirigidas a la APS. Los resultados muestran que, aunque la Atención Primaria es reconocida como la puerta de entrada preferencial al SUS, su efectividad todavía está limitada por la precarización de las condiciones laborales, la fragmentación de las acciones y la ausencia de procesos formativos continuos. En contrapartida, se destacan estrategias como el fortalecimiento de la gestión colegiada, la valorización de la educación permanente y la integración entre enseñanza, servicio y comunidad como alternativas para mejorar la atención. Se concluye que la gestión del trabajo en la APS requiere enfrentar las desigualdades estructurales e invertir en procesos educativos y organizacionales que promuevan una atención interdisciplinaria, crítica y centrada en las necesidades de los usuarios.

**Palabras clave:** Atención Primaria. Gestión. Trabajo. Educación. Salud.

## INTRODUÇÃO

A Atenção Primária à Saúde (APS) constitui-se como a principal porta de entrada do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo estratégica na organização e coordenação das ações em saúde. Segundo Paim (2015), a APS é parte fundamental da consolidação do SUS, pois expressa os princípios da universalidade, integralidade e equidade, fundamentais à lógica do sistema. Desse modo, sua construção histórica está relacionada ao processo da Reforma Sanitária Brasileira, que transformou a saúde em direito de todos e dever do Estado, resultando na criação de um sistema público, descentralizado e participativo. Nesse contexto, a APS não se limita a um nível de atenção, mas assume papel estruturante na rede, oferecendo cuidado contínuo e humanizado, com foco nas necessidades da população.

Ainda segundo Paim (2015), a consolidação da APS como eixo estruturante do SUS requer não apenas diretrizes normativas, mas também, mudanças efetivas na organização dos serviços e no processo de trabalho das equipes de saúde. Assim, a atuação deve ser orientada por um modelo que privilegie a escuta qualificada, o vínculo com os usuários e a responsabilização pelos territórios adstritos. Além disso, é necessário superar práticas fragmentadas e centradas no curativismo, promovendo ações integradas de promoção, prevenção, tratamento e reabilitação. A APS, nesse sentido, representa mais do que um nível assistencial, ou seja, é uma estratégia de reorganização do sistema de saúde, que busca garantir o acesso universal e a equidade na atenção, especialmente em contextos marcados por desigualdades sociais e regionais.

A gestão do trabalho na Atenção Básica insere-se como um dos elementos centrais para a efetivação dos princípios do SUS, especialmente diante dos desafios cotidianos enfrentados nos serviços. Para além da organização administrativa, a gestão do trabalho envolve decisões sobre a alocação de recursos humanos, a valorização das equipes multiprofissionais, a qualificação dos vínculos laborais e a garantia de condições adequadas para o exercício profissional. Autores como Campos (2000) e Merhy (2002) destacam a importância de compreender os processos de trabalho em saúde para além da lógica operacional, reconhecendo os sujeitos envolvidos e as suas práticas vivas no território. Nesse sentido, repensar os modos de gestão implica considerar os condicionantes sociais e institucionais que atravessam o cotidiano dos trabalhadores, propondo estratégias que favoreçam a autonomia, a corresponsabilização e a integralidade do cuidado.

A partir dos anos 2000, a Estratégia Saúde da Família (ESF) consolidou-se como modelo prioritário para a reorganização da Atenção Primária à Saúde, ampliando o alcance das ações em saúde, por meio da territorialização e do fortalecimento dos vínculos com a comunidade. No entanto, embora os marcos normativos e operacionais tenham avançado, persistem desafios estruturais relacionados à gestão do trabalho e à educação permanente em saúde. Essas dimensões são fundamentais para promover práticas de cuidado mais resolutivas, colaborativas e humanizadas, conforme destaca Almeida et al. (2018), ao analisar os limites e possibilidades da institucionalização da política de EPS, no cotidiano dos serviços. A qualificação dos processos de trabalho e a valorização dos profissionais tornam-se, assim, estratégias indispensáveis para a efetivação de um modelo centrado no cuidado e na participação ativa dos sujeitos.

5571

Numa perspectiva crítica, Paim (2015) enfatiza a importância de superar modelos tradicionais, que privilegiam apenas aspectos técnicos e produtivistas do trabalho em saúde, ressaltando o valor do encontro entre profissionais e usuários como base para a qualidade do cuidado. O autor destaca que compreender os processos de trabalho exige atenção à escuta ativa, ao vínculo construído e à responsabilização compartilhada entre os sujeitos envolvidos. Esses elementos são essenciais para garantir um cuidado integral, contínuo e humanizado, capaz de respeitar as necessidades e singularidades da população, consolidando os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, a gestão do trabalho na Atenção Básica deve ser compreendida a partir de uma perspectiva ampliada, que considere os condicionantes históricos, sociais, econômicos e

políticos, que influenciam tanto a organização dos serviços quanto as condições de trabalho dos profissionais. Logo, é fundamental refletir sobre os desafios enfrentados e as estratégias adotadas para o fortalecimento da força de trabalho no SUS, considerando as especificidades locais e a diversidade dos contextos de atuação. Essas reflexões são essenciais para promover a efetividade do cuidado, a valorização dos trabalhadores e a consolidação de um modelo de atenção mais justo, integral e eficiente.

Dessa forma, esta revisão integrativa tem como objetivo analisar os principais desafios e estratégias relacionados à gestão do trabalho na Atenção Básica, buscando compreender de que maneira esses aspectos impactam a qualidade e a efetividade do cuidado prestado à população.

## MÉTODOS

Trata-se de uma revisão integrativa da literatura, cujo objetivo é sistematizar e analisar, criticamente, a produção científica sobre os desafios e as estratégias relacionadas à gestão do trabalho na Atenção Básica. Essa abordagem metodológica foi escolhida por permitir a integração de estudos teóricos e empíricos, possibilitando uma compreensão abrangente e aprofundada sobre o tema, em consonância com os princípios do SUS e com os referenciais da Saúde Coletiva apresentados na introdução. A revisão considerou tanto obras clássicas e de referência na área, que fundamentam os marcos conceituais do trabalho em saúde, quanto publicações científicas indexadas em bases de dados, de modo a reunir evidências que dialoguem com os contextos históricos, sociais e políticos, que atravessam a gestão do trabalho no âmbito da Atenção Básica.

Foram definidos como critérios de inclusão os artigos publicados entre os anos de 2000 e 2024, em língua portuguesa, que abordassem aspectos relacionados à gestão do trabalho, à organização dos serviços de saúde, aos processos de formação profissional e às estratégias de qualificação da Atenção Básica. A busca foi realizada na Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), utilizando os descritores “Atenção Primária à Saúde”, “Gestão do Trabalho em Saúde”, “Educação Permanente” e “Saúde Coletiva”. Para refinar os resultados, foram empregados os operadores booleanos AND e OR, que permitem combinar termos para ampliar ou restringir a busca — Localizando estudos que contenham, simultaneamente, dois ou mais descritores (AND), ou que apresentem ao menos um entre diferentes termos (OR).

Complementarmente, foram consideradas obras de referência na Saúde Coletiva, como as de Paim, Campos, Merhy e Almeida, que oferecem bases teóricas fundamentais para a análise crítica da gestão do trabalho na Atenção Básica. Após a seleção dos materiais, os dados foram organizados em um modelo analítico, construído com base na leitura criteriosa dos textos incluídos. Esse modelo possibilitou a sistematização das informações e a identificação de categorias temáticas recorrentes nos estudos, tais como: precarização do trabalho, gestão colegiada, educação permanente, coordenação do cuidado e interdisciplinaridade. A análise dessas categorias permitiu estabelecer conexões entre os desafios enfrentados na gestão do trabalho na Atenção Básica e as estratégias propostas para a qualificação das práticas de cuidado, orientando a discussão dos achados de forma crítica e contextualizada.

## RESULTADOS

A análise da literatura revelou desafios estruturais e cotidianos, que comprometem a gestão do trabalho na Atenção Básica, impactando diretamente na qualidade do cuidado ofertado. Entre as principais dificuldades, destaca-se a precarização das relações laborais, manifestada por vínculos instáveis e jornadas de trabalho excessivas, o que fragiliza o compromisso dos profissionais e compromete a continuidade do cuidado, conforme enfatizado por Almeida et al. (2018). Além disso, a ausência de espaços formais para a cogestão e o diálogo entre trabalhadores e gestores, apontada por Campos (2000), dificulta a construção coletiva das decisões e a valorização das equipes multiprofissionais.

5573

Outro desafio recorrente refere-se às fragilidades nos processos de planejamento e avaliação dos serviços, que comprometem a efetividade das ações na Atenção Básica, evidenciando a necessidade de uma gestão que articule, de forma integrada, a organização dos serviços com as demandas do território. A implementação das políticas de educação permanente, apesar de reconhecida como estratégica para a qualificação do trabalho, ainda enfrenta dificuldades para superar a dicotomia entre teoria e prática, limitando a formação contínua dos profissionais e a inovação nas práticas de cuidado, conforme apontado por Gigante e Campos (2016).

Frente a esses desafios, a literatura destaca estratégias que fortalecem a gestão do trabalho, privilegiando a participação, a corresponsabilização e a integralidade do cuidado. O fortalecimento da gestão colegiada e do planejamento participativo emergem como um caminho para superar a centralização das decisões e ampliar o protagonismo das equipes,

promovendo ambientes de trabalho mais colaborativos e reflexivos. Inspiradas nas metodologias problematizadoras de Paulo Freire (1983), as propostas de processos formativos participativos e críticos contribuem para a articulação efetiva entre ensino, serviço e comunidade, configurando a educação permanente como eixo central da qualificação dos processos de trabalho (ALMEIDA et al., 2018).

Nesse sentido, a Figura 1 apresenta uma síntese dos principais desafios e estratégias na gestão do trabalho na Atenção Básica, conforme os estudos analisados nesta revisão.

**Figura 1** – Desafios e estratégias na gestão do trabalho na Atenção Básica



**Fonte:** Elaborado pela autora com base na revisão integrativa (2025).

Por fim, a produção do cuidado centrada nas necessidades dos usuários, aliada ao estabelecimento de vínculos sólidos entre profissionais e população, reforça a importância da escuta qualificada e do cuidado humanizado, conforme defendido por Paim (2015). Essas estratégias sinalizam um movimento para além da mera operacionalização do trabalho, valorizando o encontro entre sujeitos e a construção coletiva do cuidado, fundamentais para a consolidação da Atenção Básica enquanto eixo estruturante do Sistema Único de Saúde.

## DISCUSSÃO

A Atenção Básica, enquanto ordenadora do cuidado e porta de entrada preferencial do Sistema Único de Saúde (SUS), enfrenta entraves históricos e estruturais que comprometem sua função estratégica. Os desafios relacionados à gestão do trabalho extrapolam a alocação de profissionais, revelando problemas na organização dos processos de cuidado, nas práticas

formativas e nas condições de trabalho, que impactam diretamente na qualidade e a continuidade da atenção (PINTO et al., 2022; MACHADO et al., 2015).

A literatura aponta que a fragmentação das ações, a baixa integração entre os níveis de atenção e as práticas centradas em procedimentos são marcas persistentes no cotidiano da Atenção Básica. Essas limitações estão associadas à precarização das relações laborais, à sobrecarga dos profissionais e à fragilidade dos espaços de cogestão e diálogo entre equipes e gestores (ALMEIDA et al., 2018; CAMPOS, 2000; PAIM, 2015). Tais aspectos limitam o potencial resolutivo dos serviços e dificultam a articulação do cuidado em rede.

Frente a esse cenário, destaca-se a importância de estratégias que resgatem o caráter participativo e democrático da gestão do trabalho. Experiências baseadas na gestão colegiada, no planejamento ascendente e na valorização dos saberes dos trabalhadores vêm sendo apontadas como caminhos possíveis para a superação das práticas hierarquizadas. A institucionalização da educação permanente, ancorada em metodologias ativas e no referencial freiriano, também se apresenta como instrumento fundamental para fomentar processos formativos críticos e transformadores (FREIRE, 1983; GIGANTE e CAMPOS, 2016; VIEIRA DA SILVA, PAIM e SCHRAIBER, 2023).

Essa perspectiva exige um deslocamento do olhar tradicional sobre os chamados recursos humanos para uma abordagem centrada no trabalho vivo em ato, nos sujeitos e nas relações construídas no cotidiano dos serviços. Conforme afirmam Pinto et al. (2022), pensar a gestão do trabalho em saúde no campo da Saúde Coletiva implica reconhecer os trabalhadores como agentes ativos e produtores de cuidado, cujas práticas são atravessadas por dimensões técnicas, éticas, políticas e pedagógicas.

5575

## CONCLUSÃO

A gestão do trabalho na Atenção Básica, no âmbito do SUS, configura-se como um campo estratégico e desafiador, atravessado por condicionantes históricos, políticos e institucionais, que impactam diretamente na organização do cuidado. Os resultados desta revisão evidenciam que, embora persistam obstáculos, como a precarização das relações laborais, a fragmentação das ações e a fragilidade dos espaços de cogestão, existem diretrizes potentes que podem ser fortalecidas a partir de uma abordagem crítica e participativa.

A valorização do trabalho em saúde, o estímulo à gestão colegiada, a institucionalização da educação permanente e o reconhecimento dos profissionais como sujeitos ativos na produção



do cuidado são elementos centrais para a qualificação da Atenção Básica. Esses aspectos demandam a construção de práticas mais democráticas, articuladas com os princípios do SUS e sustentadas por uma formação ética, política e pedagógica.

Reforça-se, assim, a importância de avançar na construção de políticas públicas que reconheçam a centralidade do trabalho vivo em ato e promovam ambientes organizacionais mais dialógicos, solidários e comprometidos com a integralidade do cuidado. Logo, apostar nessas estratégias é essencial para o fortalecimento do SUS e para a garantia do direito à saúde da população brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, PF de et al. Coordenação do cuidado e Atenção Primária à Saúde no Sistema Único de Saúde. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, n. esp., p. 244-260, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/> Acesso em: 16 Jan. 2025.

CAMPOS, GWS. **Reflexões sobre a clínica ampliada.** *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 57, p. 68-76, 2000.

FREIRE, P. Educação como prática da liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GIGANTE, RL.; CAMPOS, GW. de Sousa. Política de formação e educação permanente em saúde no Brasil: bases legais e referências teóricas. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 747-763, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/> Acesso em: 22 abr. 2025.

MACHADO, MH.; VIEIRA, AL.; OLIVEIRA, ES. Gestão, Trabalho e Educação em Saúde: perspectivas teórico-metodológicas. In: BAPTISTA, TWF; AZEVEDO, S.; MACHADO, CV. (Org.). Políticas, Planejamento e Gestão em Saúde: abordagens e métodos de pesquisa. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2015. v. 001, p. 293-321.

MERHY, EE. Saúde: cartografia do trabalho vivo. São Paulo: Hucitec, 2002.

PAIM, JS. O que é o SUS. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

PINTO et al. De Recursos Humanos a Trabalho e Educação na Saúde: o estado da arte no Campo da Saúde Coletiva. In.: PAIM, JS.; ALMEIDA-FILHO, N. de. **Saúde Coletiva: Teoria e Prática.** Rio de Janeiro: MedBook Editora, 2022. ISBN 9786557830925. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786557830925/> Acesso em: 18 nov. 2024. p. 629-642.

VIEIRA DA SILVA, LM.; PAIM, JS.; SCHRAIBER, LB. O que é Saúde Coletiva? In: PAIM, JS.; ALMEIDA-FILHO, N. **Saúde Coletiva: Teoria e Prática.** Rio de Janeiro: Medbook, 2023. p. 41-67.