UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ENFERMAGEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE

Joana D'Arc Alves Soares

PRODUTO TÉCNICO RESULTANTE DO TRABALHO "PERCEPÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE DE BELO HORIZONTE SOBRE A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO VINCULADA À BONIFICAÇÃO"

Belo Horizonte
2025

Joana D’Arc Alves Soares

PRODUTO TÉCNICO RESULTANTE DO TRABALHO “PERCEPÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE DE BELO HORIZONTE SOBRE A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO VINCULADA À BONIFICAÇÃO”

Produto técnico resultante do Trabalho de Conclusão de Mestrado apresentado ao curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-graduação em Gestão de Serviços de Saúde, da Escola de Enfermagem da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão de Serviços de Saúde.

Área de concentração: Gestão de Serviços de Saúde.

Linha de pesquisa: Política, Planejamento e Avaliação em Saúde

Orientadora: Profa. Dra. Vanessa de Almeida
Coorientadora: Profa. Dra. Keli Bahia Felicíssimo Zocratto

Belo Horizonte
2025

1 Introdução

A Bonificação por Cumprimento de Metas, Resultados e Indicadores (BCMRI) é uma estratégia adotada pela Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte (SMSA-BH) com o objetivo de incentivar o desempenho dos profissionais da Atenção Primária à Saúde (APS), especialmente os Agentes Comunitários de Saúde (ACS). Essa política busca alinhar os esforços dos trabalhadores aos objetivos institucionais, promovendo maior eficiência, qualidade e resolutividade nas ações de saúde no território.

No entanto, a implementação de mecanismos de avaliação vinculados a bonificações financeiras levanta questões importantes sobre justiça, transparência, compreensão dos critérios e impactos na motivação e valorização profissional. Os ACS, por estarem na linha de frente do cuidado, desempenham papel essencial na construção de vínculos com as comunidades, no acompanhamento de famílias em situação de vulnerabilidade e na mediação entre os serviços de saúde e a população.

Este relatório técnico apresenta os principais achados de uma pesquisa realizada com ACS de Belo Horizonte, com o intuito de compreender suas percepções sobre a BCMRI. A investigação parte do pressuposto de que a efetividade de políticas de avaliação de desempenho depende não apenas da definição de metas e indicadores, mas também da existência de condições institucionais adequadas, de processos formativos contínuos e de uma gestão participativa e valorizadora.

Ao sistematizar os resultados obtidos, este documento visa contribuir para o aprimoramento da política de bonificação, oferecendo subsídios para gestores, pesquisadores e profissionais da saúde. A análise crítica dos dados permite identificar fragilidades e propor melhorias que possam fortalecer a atuação dos ACS, qualificar os processos avaliativos e consolidar a APS como coordenadora do cuidado no Sistema Único de Saúde (SUS).

2 Métodos

A pesquisa que fundamenta este relatório técnico adotou uma abordagem qualitativa, com o objetivo de compreender em profundidade as percepções dos Agentes Comunitários de Saúde sobre a Bonificação por Cumprimento de Metas, Resultados e Indicadores no contexto da Atenção Primária à Saúde em Belo Horizonte.

Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, de natureza aplicada, voltado

para a análise crítica de uma política pública em saúde. A escolha pela abordagem qualitativa se justifica pela necessidade de captar nuances, significados e experiências vividas pelos ACS, que não seriam plenamente compreendidos por métodos quantitativos.

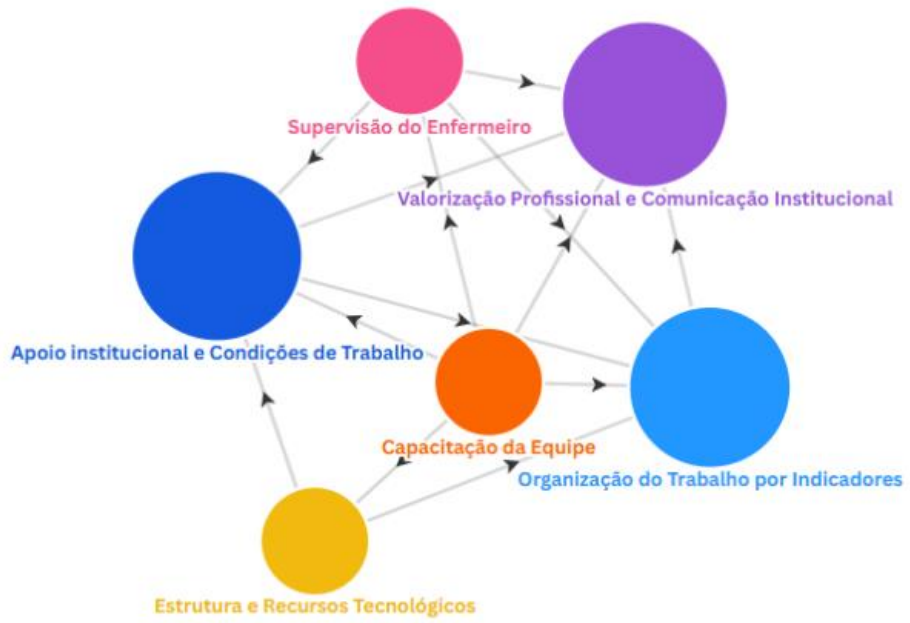
Os sujeitos da pesquisa foram 13 ACS atuantes em uma Regional de Saúde do município de Belo Horizonte. A seleção dos participantes considerou critérios como tempo de atuação e disponibilidade para participação voluntária. Essa diversidade permitiu captar diferentes perspectivas sobre a implementação e os efeitos da BCMRI.

A coleta de dados foi realizada nos dias 25 e 28 de julho de 2025, por meio de entrevistas semiestruturadas, que permitiram explorar temas como compreensão dos indicadores, percepção sobre justiça e valorização, apoio institucional, e condições de trabalho. As entrevistas foram conduzidas em ambiente reservado, com gravação autorizada e posterior transcrição para análise.

Além das entrevistas, foram utilizados documentos institucionais e normativos relacionados à BCMRI que auxiliaram na contextualização.

Os dados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo na modalidade temática, com identificação de categorias emergentes a partir dos discursos dos participantes. Dessa maneira, foram estabelecidas três categorias principais: Organização do trabalho por indicadores; Apoio institucional e condições de trabalho, subdividida em três subcategorias (*supervisão do enfermeiro, capacitação da equipe* e *recursos tecnológicos e estrutura*); e Valorização profissional e comunicação institucional. Há uma inter-relação entre as categorias e subcategorias identificadas na análise, demonstrando como a organização do trabalho por indicadores, o apoio institucional e a valorização profissional se conectam a aspectos como supervisão do enfermeiro, capacitação da equipe e estrutura tecnológica, compondo um sistema dinâmico que influencia diretamente a prática cotidiana dos ACS, conforme demonstrado no diagrama abaixo:

Diagrama –Articulação das Estruturas Categóricas



Fonte: Elaborado pela autora

Após a categorização, cada fala foi alocada na categoria e subcategoria correspondente, preservando o contexto e assegurando a fidelidade ao discurso original.

A análise evidenciou a tensão entre o trabalho prescrito (metas e sistemas) e o trabalho real (necessidades territoriais e vínculos comunitários). Foram identificadas fragilidades no apoio institucional, ligadas à supervisão, capacitação e recursos materiais, além da percepção de insuficiente valorização profissional, tanto em termos materiais (bolsa e incentivos) quanto simbólicos (feedback institucional).

3 Resultados

A análise das entrevistas realizadas com os Agentes Comunitários de Saúde de uma Regional de Saúde de Belo Horizonte permitiu identificar três eixos centrais de discussão: perfil sociodemográfico, organização do trabalho por indicadores e apoio institucional e valorização profissional.

O perfil dos entrevistados revelou uma predominância feminina, com faixa etária majoritariamente entre 40 e 50 anos, caracterizando um grupo de profissionais experientes e fortemente enraizados em seus territórios de atuação. Observou-se ainda um processo de ascensão educacional significativa, com elevado percentual de

ACS com ensino médio completo e formação superior. Essa configuração aponta para uma categoria consolidada, cuja experiência acumulada contribui para o fortalecimento de vínculos comunitários duradouros, mas que também enfrenta desafios relacionados à sobrecarga de funções, conciliando papéis familiares, sociais e laborais.

No eixo referente à organização do trabalho por indicadores, os ACS reconhecem a relevância dos parâmetros institucionais definidos pela Bonificação por Cumprimento de Metas, Resultados e Indicadores como ferramentas de planejamento e acompanhamento das ações em saúde. Entretanto, destacam que suas práticas cotidianas são guiadas, prioritariamente, pelas vulnerabilidades das famílias e pelas demandas concretas do território, e não apenas pelos critérios técnicos estabelecidos. As falas também evidenciam fragilidades na clareza dos critérios de mensuração e dependência de registros realizados por outros profissionais, como é o caso do Indicador 6, o que acentua a percepção de injustiça e reduz o sentimento de pertencimento ao processo avaliativo.

O eixo apoio institucional e condições de trabalho revelou carências estruturais que impactam diretamente o desempenho profissional. As principais fragilidades estão relacionadas à supervisão do enfermeiro, que muitas vezes ocorre de forma irregular e com caráter predominantemente avaliativo; à insuficiência de capacitação contínua, que compromete o entendimento dos indicadores e o uso dos sistemas de informação; e à precariedade tecnológica e material, que dificulta a execução e o registro das atividades. Tais limitações resultam em sensação de desamparo institucional, sobrecarga e desgaste físico e emocional dos trabalhadores.

Por fim, a categoria valorização profissional e comunicação institucional revelou um sentimento ambíguo entre os ACS. Embora reconheçam os incentivos financeiros como estímulos imediatos, consideram a ausência de feedback institucional e de reconhecimento simbólico uma das maiores fragilidades da avaliação de desempenho. A falta de devolutivas claras sobre o desempenho e o distanciamento na comunicação com a gestão produzem desmotivação e sensação de invisibilidade profissional, fatores que comprometem a adesão e a confiança no processo avaliativo.

De modo geral, os achados convergem com a literatura nacional e internacional sobre a Atenção Primária à Saúde, evidenciando a tensão entre o trabalho prescrito (metas e indicadores) e o trabalho real (vínculos, escuta qualificada e necessidades comunitárias). Esses resultados reforçam a importância de investir em supervisão

formativa, capacitação permanente, adequação tecnológica e comunicação transparente, condições indispensáveis para consolidar a APS como eixo estruturante do Sistema Único de Saúde e promover maior engajamento dos ACS.

4 Recomendações

1. Revisão técnica do Indicador 6

Sugere-se a revisão técnica do Indicador 6 pela equipe central da SMSA-BH, de modo a eliminar a dependência exclusiva do registro do enfermeiro e garantir que o desempenho do ACS seja mensurado por parâmetros sob sua governabilidade. Essa recomendação busca corrigir a lacuna relacionada à percepção de injustiça no processo avaliativo e à falta de autonomia dos ACS sobre o próprio desempenho, atendendo ao objetivo de identificar os fatores da avaliação que impactam seu desempenho.

2. Fortalecimento da supervisão de enfermagem

Propõe-se o fortalecimento da supervisão de enfermagem, assegurando regularidade e caráter pedagógico às reuniões de equipe, com agenda protegida e foco na orientação e no aprimoramento das práticas, e não apenas na mensuração de resultados. Essa ação visa superar a lacuna observada de supervisões irregulares e sem dimensão formativa, contribuindo para o cumprimento do objetivo de descrever as ações gerenciais voltadas à efetivação da BCMRI.

3. Ampliação de processos de capacitação contínua

Recomenda-se a ampliação dos processos de capacitação contínua destinados a ACS e enfermeiros supervisores, com ênfase em saúde digital, uso de indicadores, monitoramento e gestão territorial. Essa medida busca enfrentar as fragilidades formativas e as dificuldades técnicas identificadas no uso dos sistemas de informação, além de promover o aprimoramento profissional permanente, atendendo aos objetivos de descrever as ações gerenciais e identificar os fatores que influenciam o desempenho dos ACS.

4. Investimento em infraestrutura tecnológica

Destaca-se a necessidade de investimentos em infraestrutura tecnológica, incluindo a renovação de tablets e computadores e a melhoria da conectividade nas Unidades

Básicas de Saúde (UBS), condição essencial para o registro das ações e o monitoramento eficiente dos resultados. Essa recomendação decorre das lacunas relacionadas à precariedade dos equipamentos, à falha de conectividade e à sobrecarga de registros em múltiplos sistemas, respondendo ao objetivo de identificar as lacunas que permeiam o processo de avaliação.

5. Reorganização das microáreas e redistribuição da cobertura de baixo risco

Recomenda-se a reorganização das microáreas e a redistribuição da cobertura de baixo risco, a fim de reduzir a sobrecarga de trabalho e assegurar maior equidade na distribuição das famílias acompanhadas. Tal medida busca corrigir desigualdades estruturais e promover a equidade na carga de trabalho entre os ACS, alinhando-se ao objetivo de identificar as lacunas que interferem no processo de avaliação e no desempenho dos profissionais.

6. Instituição de espaços permanentes de feedback e diálogo

Sugere-se a instituição de espaços permanentes de feedback e diálogo entre gestão e trabalhadores, com devolutivas regulares e participativas, inspiradas no referencial freiriano de avaliação emancipadora. O objetivo é transformar o processo avaliativo em uma prática educativa, formativa e não punitiva, respondendo às lacunas de ausência de comunicação institucional e sentimento de invisibilidade, bem como aos objetivos de identificar fatores e lacunas no processo de avaliação que impactam o desempenho dos ACS.

7. Criação de um Grupo de Trabalho (GT) de monitoramento e avaliação da BCMRI

Recomenda-se a criação de um Grupo de Trabalho (GT) permanente para o monitoramento e avaliação da BCMRI, com participação de representantes dos níveis central, regional e local, garantindo a análise contínua dos impactos, das fragilidades e das oportunidades de melhoria da avaliação de desempenho. Essa ação visa preencher a lacuna de ausência de acompanhamento sistemático e de corresponsabilização entre os níveis de gestão, atendendo aos objetivos de descrever as ações gerenciais e identificar lacunas do processo avaliativo.

Materiais complementares desenvolvidos

Como desdobramento prático do produto técnico, foram desenvolvidos dois

materiais de apoio voltados ao fortalecimento do processo avaliativo e à promoção da transparência nas práticas de gestão: a cartilha BCMRI: Mitos e Verdades e o Manual da BCMRI.

A cartilha BCMRI: Mitos e Verdades, elaborada em formato digital, tem por finalidade esclarecer as dúvidas mais recorrentes dos Agentes Comunitários de Saúde acerca dos indicadores e do cálculo da bonificação. O material apresenta um conjunto de perguntas e respostas sobre metas, frequência, faltas justificadas, atestados e critérios de apuração, de forma acessível e didática, a fim de facilitar a compreensão e o acesso às informações. A elaboração da cartilha foi fundamentada em documentos institucionais, como o Relatório de Apuração da BCMRI, que contribuiu para elucidar os objetivos da avaliação de desempenho, a importância de cada indicador e sua relevância para a população. Tais elementos serviram de base para a formulação do roteiro de entrevistas, direcionadas à compreensão da percepção dos ACS sobre os objetivos e critérios da avaliação de desempenho.

Além disso, o Termo de Compromisso de Resultados foi analisado com o propósito de subsidiar a compreensão da estruturação dos indicadores, suas bases de cálculo, metas e fatores de pagamento, destacando-se a influência direta da frequência sobre o valor final da bonificação, conforme evidenciado no Relatório de Pagamento. A análise minuciosa desses documentos sustentou a construção da cartilha, que incorporou, ainda, sugestões apresentadas pelos ACS durante as entrevistas, reforçando seu caráter participativo e formativo.

O Manual de Registro no Sistema de Informação BCMRI ACS 2025, igualmente produzido em formato digital, foi elaborado a partir da atualização do documento anteriormente disponibilizado pela Secretaria Municipal de Saúde, intitulado Orientações de Registro no Sistema de Informação BCMRI ACS- 2023 Como Atingir sua Meta. O material foi revisado e atualizado com base nas sugestões dos profissionais, oferecendo orientações detalhadas sobre o correto preenchimento dos registros no sistema, conforme os parâmetros definidos nos Termos de Compromisso de Resultados BCMRI 2025. Considerando o caráter dinâmico da política de bonificação e as atualizações anuais dos indicadores e metas, recomenda-se que este manual seja revisado a cada novo ciclo da BCMRI, logo após a publicação do Termo de Compromisso de Resultados do ano vigente, garantindo sua atualização técnica e aderência às diretrizes institucionais.

Ambos os materiais foram disponibilizados exclusivamente em formato digital,

possibilitando sua integração aos tablets utilizados pelos ACS. Essa estratégia permite que os profissionais consultem as informações em tempo real, durante o exercício de suas atividades, esclarecendo dúvidas de forma imediata e facilitando o acesso aos documentos institucionais. Além disso, a adoção do formato digital contribui para a sustentabilidade e otimização de recursos, uma vez que dispensa a impressão dos materiais, reduzindo custos e ampliando o alcance e a praticidade das consultas.

Dessa forma, os dois produtos técnicos foram concebidos com o intuito de promover transparência, clareza e autonomia no processo avaliativo, fortalecendo a prática reflexiva e a participação ativa dos ACS na construção de uma cultura de avaliação justa, educativa e formativa. Essa proposta emerge como resposta à lacuna identificada de falta de clareza e assimetria de informações sobre o processo de avaliação, atendendo, simultaneamente, aos objetivos de compreender a percepção dos ACS sobre a bonificação e descrever as ações gerenciais voltadas à sua efetivação.

5 Considerações Finais

A análise evidencia que os Agentes Comunitários de Saúde reconhecem o valor social e sanitário de suas práticas, especialmente no acompanhamento de populações vulneráveis, mas enfrentam barreiras estruturais e gerenciais que comprometem o alcance pleno dos resultados propostos pela BCMRI.

Os dados revelam que a consolidação da avaliação de desempenho depende de um tripé de sustentação: (1) apoio institucional contínuo, por meio de supervisão qualificada e infraestrutura adequada; (2) valorização profissional, expressa não apenas em incentivos financeiros, mas também em reconhecimento simbólico e devolutivas formativas; e (3) gestão participativa e dialógica, capaz de promover o protagonismo dos trabalhadores na construção e aprimoramento dos processos avaliativos.

Ao reconhecer o papel estratégico dos ACS na coordenação do cuidado e na integralidade das ações da APS, as propostas aqui apresentadas buscam potencializar sua atuação, aprimorar a justiça e a transparência da avaliação e consolidar um modelo de gestão que una eficiência técnica e valorização humana.

Em síntese, a BCMRI representa um avanço relevante na política de gestão do trabalho em saúde, mas requer ajustes estruturais e culturais que favoreçam sua apropriação pelos profissionais e sua efetiva contribuição para o fortalecimento da

Atenção Primária à Saúde e do Sistema Único de Saúde em Belo Horizonte.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BELO HORIZONTE (PBH). Secretaria Municipal de Saúde. **Termo de compromisso de resultados** - Bonificação por cumprimento de metas, resultados e indicadores (BCMRI). Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Saúde, 2025. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Projetos%20Estratégicos/BCMRI/Auditoria/termodecompromisso-bcmri_ctgm_2025_assinado.pdf.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Saúde. **Nota Técnica nº 013/2019**. Supervisão do Agente Comunitário de Saúde. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Saúde, 2023. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2023/nota-tecnica-013-2019_geaps-dias-suasa-smsa-pbh_atualizada-25-09-2023.pdf. Acesso em: 6 jun. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH). **Bonificação por cumprimento de metas, resultados e indicadores**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2024. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/planejamento/gestao-de-pessoas/sala-do-servidor/bcmri. Acesso em: 1 jun. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH). Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório de pagamento da BCMRI período avaliatório 2023/2024.** Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Saúde, 2023.Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Projetos%20Estratégicos/BCMRI/SMSA/relatorio-de-pagamento-bcmri-saude-2023.pdf. Acesso em: 19 jun. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH). Secretaria Municipal de Saúde. **Manual do Agente Comunitário de Saúde da Atenção Primária à Saúde de Belo Horizonte**: diretrizes técnicas para o trabalho. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Saúde, 2019. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Projetos%20Estratégicos/BCMRI/SMSA/relato rio-de-pagamento-bcmri-saude-2023.pdf. Acesso em: 6 jun. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH). Secretaria Municipal de Saúde. **Relatório da BCMRI ano base 2023**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Saúde, 2023. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Projetos%20Estratégicos/BCMRI/SMSA/relatorio-de-apuracao-bcmri-saude-2023.pdf - Acesso em 06 jun. 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (PBH). Secretaria Municipal de Saúde. **[ACS consolidado geral]**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Saúde, 2023. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/planejamento/SUPLOR/Diretoria%20Central%20de%20Projetos%20Estratégicos/BCMRI/SMSA/anexo-15_bcmri_2023-acs-2023.pdf. Acesso em: 1 fev. 2024.