



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**AS INOVAÇÕES DESENVOLVIDAS NO CONTEXTO DA  
PANDEMIA DA COVID-19 EM UM MUNICÍPIO DO ESTADO DO  
AMAZONAS – BRASIL**

**LUAN KEVIN GUIMARÃES DOS REIS, ANTÔNIO VAGNER ALMEIDA OLAVO, CARMEN PINEDA  
NEBOT, MAGNUS LUIZ EMMENDOERFER, FRANCISCA CARLA FERREIRA DAS CHAGAS,**

**GRUPO TEMÁTICO: 07 Inovação e Empreendedorismo na  
Gestão Pública**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## As inovações desenvolvidas no contexto da pandemia da Covid-19 em um município do estado do Amazonas – Brasil

### Resumo:

O objetivo deste estudo foi verificar as ações inovadoras promovidas pelos servidores da Secretaria Municipal de Saúde no município de Benjamin Constant, Amazonas, Brasil. Como procedimentos metodológicos, adotou-se abordagem qualitativa, fazendo uso de entrevistas com roteiros semiestruturados com oito coordenadores de saúde e de análise de documentos online da prefeitura municipal do município em estudo, cujos dados coletados foram cotejados à luz da literatura especializada. Como resultados, verificou-se ações como a barreira sanitária, unidade básica de saúde referência (UBS referência), campanhas de vacinação, atuação em rede, busca ativa e comitê municipal de enfrentamento a COVID-19 e entre outras ações. Conclui-se que as inovações evidenciadas neste estudo, são de produto, serviços e de governança, mas presume-se que a inovação conceitual também se fez presente, pois as ações realizadas, podem ter modificado o comportamento das pessoas que atuam como servidores públicos.

Palavras-chave: Inovação. Governos Locais. COVID-19.

### Introdução

No século XXI, Emmendoerfer (2019) aponta que a Inovação no Setor Público, tornou-se uma necessidade para lidar com problemas da sociedade. Neste contexto, com o avanço da pandemia causada pelo coronavírus SARS-COV-2, houve a necessidade de novos arranjos institucionais para as soluções de problemas públicos. Neste sentido, Isidro (2018) aponta que a inovação no setor público, pode ocorrer pela necessidade de se reinventar em diferentes contextos, dentre eles o contexto pandêmico.

Entende-se por inovação no setor público, como novos elementos que podem ser introduzidos no contexto do setor público, podendo ser em forma de conhecimento, organização, gestão, processo, habilidades (OSBORNE; BROWN, 2005), produtos, governança e conceitos (KOCH; HAUKNES, 2005; BEKKERS; TUMMERS, 2018). Desta forma, o conceito de inovação no setor público é apresentado por Vidal (2017) sendo polissêmico.

O contexto da saúde, tem sido um importante campo de desenvolvimento de inovações no setor público, por meio de soluções de problemas, desde a prevenção, atendimentos e procedimentos adotados. Contudo, “[...] os desafios enfrentados são alarmantes: deficiência na estrutura física, ausência de materiais, equipamentos e medicamentos, além do pequeno número de funcionários.” (GOMES; MACHADO, 2018, p.48). Estes problemas foram agravados pelo contexto da pandemia da COVID-19, que de acordo com Olavo, Pineda e Chagas (2020) gerou uma crise na área da saúde e de proteção social. A pandemia causada pela COVID-19, reforçou a fragilidade no sistema de saúde brasileiro, além de ampliar os debates sobre questões relacionadas ao aparato administrativo, de coordenação e da territorialidade (GLERIANO, 2020).

Assim, para este estudo, foi escolhido o município de Benjamin Constant. Este município, está localizado no estado do Amazonas, na região norte do Brasil e possui como especificidades, o contexto de fronteira com o Peru e o urbano-rural, com 62 comunidades ribeirinhas e indígenas, em que sua maioria, o acesso ocorre somente via fluvial. Essa complexidade territorial, pode ter exigido dos servidores públicos municipais a necessidade de buscar soluções que possam ser consideradas uma inovação neste contexto.

Diante do exposto, este estudo parte da seguinte indagação: Quais foram as ações e os resultados das ações inovadoras promovidas pelos servidores da secretaria municipal de saúde de Benjamin Constant, no contexto da pandemia da COVID-19? Para responder à questão de pesquisa, este estudo teve como objetivo verificar as ações inovadoras produzidas pelos servidores da secretaria municipal de saúde de Benjamin Constant - AM.

Este estudo, possui contribuições teóricas e empíricas. No âmbito da teoria da inovação no setor público, este contribui com a literatura no contexto da pandemia. No campo empírico, a partir deste estudo, as ações reveladas poderão ser implementadas ou até mesmo se tornar políticas públicas em contextos de crises em territórios similares. Além de gerar o reconhecimento destas ações, o que pode gerar valor público para os cidadãos e para os servidores e gestores públicos municipais.

Por fim, o presente estudo está dividido em cinco tópicos, sendo o primeiro a introdução que apresentou o contexto da COVID-19 e a problemática que este estudo buscou resolver. O segundo tópico é constituído pelo referencial teórico, que será dividido em duas partes, sendo a primeira sobre inovação no setor público e a segunda parte sobre ações inovadoras em saúde no contexto da COVID-19 encontradas em artigos via pesquisa bibliográfica. O terceiro tópico trata dos procedimentos metodológicos adotados neste estudo. O quarto tópico refere-se aos resultados, que apresenta as ações e resultados das ações inovadoras em saúde promovidas no município de Benjamin Constant. E o quinto e último tópico, apresenta as considerações finais, destacando os principais resultados deste estudo, dificuldades e sugestões para futuros estudos.

### **Afinal, o que é inovação no setor público?**

O termo parece ser uma novidade, mas não é. Kattel et al. (2013) apresentam três períodos do entendimento da inovação no setor público que são Schumpeteriano, Teoria Organizacional e Teoria Autóctone.

O primeiro período está relacionado aos estudos de Joseph Schumpeter a partir da publicação do livro *Theory of Economic Development*, publicado em 1911. Neste período a inovação é compreendida pelos autores desta corrente como um processo vinculado a substituição de tecnologias, chamada na obra de Schumpeter como processo de destruição criadora (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013), que no setor público de acordo com Santos e Sano (2016) reflete a mudanças de estratégias de governo.

O segundo período é da teoria organizacional, que surgiu a partir dos anos 1960. Neste período, a inovação no setor público era comparada ao privado (KATTEL et al., 2013). A inovação transitava entre público e privado, mas encontrava resistência em sua forma de implementação (OLIVEIRA; SANTOS JÚNIOR, 2017).

O terceiro período, surge a partir dos anos 2000, tendo como base a perspectiva da teoria autóctone. Neste período existe a busca por separar a inovação pública da abordagem Schumpeterianas do setor privado (OLAVO, 2020). Os autores desta corrente apontam que o setor público não é a construção de um artefato físico (KATTEL et al., 2013), ou seja, uma tecnologia, e sim uma estrutura socialmente construída para a prestação de serviços públicos, por meio dos arranjos colaborativos, que permitem criar e compartilhar as boas práticas, o que podem resultar em melhorias para o setor público (OLAVO, 2020).

Observa-se que a principal diferença entre a inovação no setor público e privado está no objetivo (RONCARATTI et al., 2019; CARVALHO; BARBOSA, 2022). O setor privado busca a vantagem competitiva, já no setor público não existe uma única motivação em si. Contudo, apesar de existir todos esses modelos, observa-se no setor público brasileiro um modelo híbrido de inovação no setor público. Isso pode ser um reflexo do modelo de gestão pública, adotado no País que de acordo com Valadares e Emmendoerfer (2015) é híbrido.

Mas afinal, o que é inovação? Para Mulgan (2014) a inovação no setor público é a criação, desenvolvimento e a implementação de melhorias públicas. Neste sentido, Sørensen e Torfing (2010), apontam a inovação como um processo que promove, implementa e dissemina novas ideias que promovem mudanças qualitativas. Isidro (2018) entende que a inovação é um processo dinâmico que gera valor para a sociedade.

Para Emmendoerfer (2019), a inovação é compreendida como uma ideia sistematizada que visa solucionar um problema público. Assim, Isidro (2018) aponta que a inovação no setor público

pode ser algo implementada em outras organizações, que de acordo com Hartley (2005) isso pode acontecer por meio de compartilhamento de experiências.

Assim, as inovações podem acontecer de diferentes formas, seja por meio de processo, produtos ou serviços, governança, conceituais, inovação administrativa, de sistema, mudança radical de racionalidade e de comportamento dos servidores públicos (BEKKERS; TUMMERS, 2018). Estas inovações, de acordo com Bason *et al.*, (2013) e Isidro (2018) podem ocorrer de modo interno (no âmbito organizacional) e/ou externo (social), que envolve cidadãos, empresas e outros setores.

Assim, as inovações surgem a partir da necessidade de modificar as atividades em respostas aos novos paradigmas tecnológicos e mudanças ambientais (SILVA JUNIOR *et al.*, 2021) como as questões voltadas para o combate a pandemia da COVID-19, que exigiu dos servidores e agentes públicos uma postura voltada para a cocriação e coprodução de soluções para resolver as crises geradas.

### **Inovações no contexto dos serviços de saúde no contexto da pandemia da COVID-19**

No contexto da pandemia da COVID-19, algumas ações foram tomadas para a diminuição dos problemas enfrentados pelo setor público. Neste sentido, Emmendoerfer (2020) apresenta os Laboratórios Vivos de combate à Pandemia da Covid-19, como um espaço para protótipos e para experimentar possíveis soluções de problemas. Uma outra solução apresentada pelo autor foi a Face Shield for Life 3D, que se trata de um projeto de impressão 3D de equipamentos para proteção facial e a distribuição do mesmo de modo gratuito aos profissionais de saúde. Open Government Partnership, também é uma solução evidenciada pelo autor anterior, que se trata de um repositório de dados abertos que divulga práticas de ações de governo, para o combate à pandemia da COVID-19. Por fim, é apresentado Observatório da Sociedade Pós-Pandêmica – OSPP, que busca levantar, organizar, divulgar informações sobre os efeitos causados pela Pandemia da COVID-19, no cotidiano das pessoas que vivem no Brasil, como um meio de minimizar a desinformação e *fake news*.

Outro estudo foi de Bellamy *et al.* (2020) que evidenciaram quatro ações voltadas para o combate a pandemia da COVID-19. A primeira, trata-se da incorporação de uma ferramenta epidemiológica aos instrumentos institucionais de planejamento e aquisições. Esta ferramenta visa planejar reformas e apoiar a realização de pesquisa amostral por atores públicos e privados. Dessa forma, esta ferramenta epidemiológica pode ser considerada um avanço no que diz respeito aos mecanismos tradicionais de planejamento, pois auxilia os profissionais para uma atuação mais efetiva e rápida em um contexto de muita demanda do setor público e da população frente ao cenário de

emergência sanitária (pandemia da COVID-19). A segunda ação, se trata da criação de Comitês de Gestão da crise sanitária, que é composto por vários especialistas da academia (universidades públicas). Esta ação buscou elaborar modelagens de cenários epidemiológicos possíveis e que fossem prováveis, com o objetivo de auxiliar as ações executivas na diminuição dos casos do vírus. A terceira ação, refere-se à criação de grupos de trabalho intersetoriais. Em outras palavras, se diz respeito à atuação conjunta entre as secretarias. Esta ação visou flexibilizar a atuação pública que é caracterizada como hierárquica e setorial, por meio do diálogo entre os segmentos de saúde e educação para estabelecer grupos de trabalho com o objetivo de definir o protocolo sanitário de volta às aulas. E por fim, a quarta ação, que se trata da reelaboração dos instrumentos de compras de insumos médicos, que tem como objetivo reelaborar os instrumentos nacionais de compras de insumos médicos para instrumentos de compra de insumos médicos no exterior.

Garcia e Dias Junior (2020) realizaram um estudo sobre uma plataforma de engajamento cívico durante a Pandemia da COVID-19, nomeada como “Tô de Olho” dividida em três módulos: o aplicativo móvel, o site web e o painel de dados. Este aplicativo (*app*) tem por objetivo integrar diferentes setores da sociedade contra coronavírus no estado do Rio Grande do Norte. Com este app é possível realizar denúncias sobre aglomeração e violação de quarentena, rastreamento de contato, monitoramento do engajamento cívico e gestão da testagem COVID-19.

Uma outra inovação no contexto da COVID – 19, foi apresentada por Brizante (2021) que realizou um estudo sobre teletrabalho. O teletrabalho é um tipo de trabalho que pode ser realizado fora do ambiente de trabalho, por meio da tecnologia. Ou seja, é uma forma remota de trabalhar que pode ser realizada em casa, não sendo necessário estar na empresa. E é importante ressaltar que este tipo de ação foi implementado na maioria das empresas (tanto públicas quanto privadas) em meio ao contexto pandêmico global.

Leite (2021) identificou em seu trabalho duas ações voltadas para o combate a pandemia da COVID-19, caracterizadas como inovação incremental. A primeira, trata-se da intensificação do uso de tecnologias existentes. E a segunda, trata-se da adoção de novas ferramentas e modelos de comunicação para o desempenho da unidade. Estas duas ações identificadas pela autora visam aproveitar as práticas que já estavam em funcionamento nas unidades da Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), do Ministério da Saúde. Neste sentido, Caetano et al. (2020), apresentaram em seu estudo a telessaúde nos tempos da pandemia causada pelo vírus da COVID-19. A telessaúde é um sistema de prestação de serviços de saúde à distância, dividido em serviços como: teleconsultoria,

telediagnóstico, telemonitoramento, telerregulação, teleeducação e teleconsulta.

### Procedimentos Metodológicos

Este estudo tem como natureza exploratória e descritiva (GIL, 2010). A pesquisa exploratória aconteceu por meio de conversas com servidores municipais de saúde de Benjamin Constant, além de acompanhamento das redes sociais do município. A pesquisa descritiva, permitiu a partir dos dados coletados, relatar as ações e resultados do combate à pandemia.

Como abordagem, optou-se por realizar uma pesquisa qualitativa (VIEIRA; ZOUAIN, 2005), com a utilização dos instrumentos de pesquisa de entrevistas com roteiro semiestruturado (ALBERTI, 2005) e análise documental. As entrevistas foram semiestruturadas e foram realizadas com os servidores públicos que ocuparam cargos de coordenação na Secretaria Municipal de Saúde de Benjamin Constant, que atuaram diretamente no combate a pandemia, no total foram 8 participantes da pesquisa. De forma complementar, os documentos analisados foram as redes sociais da prefeitura municipal de Benjamin Constant, relatório de ações e decretos municipais.

Após as transcrições dos dados coletados, foi realizada a análise de conteúdo, tendo como base os estudos de Bardin (2006), que são divididas em três etapas que são pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados.

Benjamin Constant é um município brasileiro do interior do estado do Amazonas, localizado na microrregião do Alto Solimões e na mesorregião do Sudoeste Amazonense. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2021), sua população estimada é de 44.873 habitantes, com área da unidade territorial 8.695,391 km<sup>2</sup>. O seu PIB per capita é de R \$8.162,05 em 2019. No que diz respeito ao segmento de saúde, o município conta com 12 estabelecimentos de saúde, sendo 6 na zona urbana (1 hospital e 5 Unidades Básicas de Saúde) e 6 na zona rural (1 Unidade Básica de Saúde e 5 postos municipais de saúde).

Em Benjamin Constant - AM, o total de casos notificados até o dia 24 de janeiro de 2022 foram 3.846 casos (sendo 2.463 por teste-rápido COVID-19 anticorpo, 1.310 por teste-rápido COVID-19 antígeno e 67 por RT – PCR LACEN), 920 casos confirmados em isolamento domiciliar, 2.838 ficaram fora do período de transmissão, 88 óbitos (sendo 51 de pessoas em Benjamin Constant e 37 de pessoas residentes em Benjamin Constant que foram a óbito em outras localidades) e 2 internados (FUNDAÇÃO DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE DO AMAZONAS, 2022).

## **Ações e os resultados das inovações produzidas pelos servidores da secretaria municipal de saúde de Benjamin Constant - AM.**

Na pesquisa de campo, foram evidenciadas 6 ações realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Benjamin Constant, no combate a pandemia da COVID-19. Estas ações foram: a) Barreira Sanitária, b) Unidade Básica de Saúde referência (UBS referência), c) Campanhas de Vacinação, d) Atuação em rede, e) Busca ativa e f) Comitê Municipal de Enfrentamento a COVID-19. A ação (a) Barreira Sanitária foi uma ação identificada e foi considerada como uma das principais ações, como apontado pelos participantes do estudo P01 e P07.

“[...] de forma eficaz no início foi a maneira mais responsável que o município teve de conter e controlar a situação da COVID-19. Claro que os casos vinham aumentando, mas de forma controlada, a barreira serviu para identificar pessoas que estavam adentrando no município com algum sintoma gripal, com alguma síndrome gripal, com alguma patologia que não fosse COVID também” (P01).

“[...] tivemos resultados no município de saber identificar todos os nossos pacientes, a nossa população que foi contaminada, então nós tínhamos esse poder de identificação e isso foi possível fazer diante as barreiras sanitárias, então pro setor, pra secretaria de saúde, pro comitê de enfrentamento ao COVID, isso foi uma inovação, que por sinal não foi boa vista pela população, mas que surtia efeito muito positivo diante ao tratamento” (P07).

Diante das respostas dos participantes 1 e 7, pode-se observar que por meio desta ação foi possível identificar as pessoas contaminadas que estavam entrando no município. Por mais que os casos estivessem se alastrando, partindo dessa identificação foi possível conter e controlar da forma mais eficaz possível a situação da pandemia em Benjamin Constant, sendo uma das ações principais na diminuição de contaminação de novas pessoas, ainda mais pelo fato de que foi o principal auxílio para conter a COVID-19 diante de um contexto que não havia nenhum tipo de vacina contra esse vírus.

As pessoas identificadas com a COVID-19, eram encaminhadas para o isolamento social em um hotel próximo ao porto da cidade. Essas barreiras sanitárias, foram realizadas na estrada que liga Benjamin Constant ao Município de Tabatinga e no porto da cidade que liga o município a outros por via fluvial. Com base nos estudos de Brandão e Bruno-Farias (2013), esta ação pode ser considerada uma inovação em serviço. A barreira sanitária é um serviço público que pode ser implementado em momentos de pandemia, casos de catástrofes e outros, como foi o caso da COVID-19.

As UBS referência foi uma ação crucial na contenção do coronavírus SARS – COV- 2, que causa a doença conhecida como a COVID-19, pois esta unidade serviu para centralizar o atendimento dos pacientes e desse modo, diminuir a propagação do vírus no município, evitando que outras pessoas fossem contaminadas, como ser evidenciadas nos relatos dos participantes P02 e P08, a

seguir:

“Então, abriu aqui a unidade de referência para atender os pacientes com sintomas gripais, então foi uma unidade que ficou atendendo 24 horas por dia nos primeiros meses, depois ela diminuiu para 10 horas, depois ficou até oito horas e assim gradativamente até a gente conseguir amenizar a situação para que cada paciente pudesse ser atendido nas suas respectivas unidades” (P02).

“[...] implantação de UBS de referência ao atendimento de Síndromes Gripais com horário de atendimento estendido a 7 dias por semana, e, principalmente, o compromisso da gestão municipal em fornecer todas as ferramentas possíveis para o manejo da pandemia numa região geográfica tão particular como a do interior do Amazonas” (P08).

Esse atendimento diferenciado para os pacientes contaminados com o vírus é classificado como inovação em serviço, que segundo Isidro (2018) ocorre quando há mudanças significativas no serviço prestado. Dessa forma, o atendimento diferenciado da Unidade Básica de Saúde referência é classificado como uma inovação em serviço, no contexto do município, pois foi modificada a duração do atendimento para pacientes da COVID-19, que chegou até a 24 horas por dia com 7 dias semanais, no primeiro momento da pandemia. Além de diminuir a propagação, por meio de atendimento especializado e evitando que pessoas com outras doenças tenham contato com pacientes com COVID.

Alinhado a esse conceito, uma das respostas do participante P01, ressalta sobre a criação da UBS referência ter aspecto inovador no contexto de Benjamin Constant.

“[...] ideia inovadora de ter a UBS referência contra COVID-19, [...] foi muito eficaz para atender a população, pois a gente viu também que a população sentia um sintoma de COVID e procurava unidade, já sabia onde se direcionar e então isso também foi inovador no município, porque as pessoas que estavam sentindo alguma coisa, já procuravam e já recebiam o atendimento e principalmente tratamento precoce, e esse tratamento que foi mais inovador, que mais nos deu segurança, a gente oferecia o tratamento precoce pro paciente e o paciente já iniciava tomada e evitamos muitas internações” (P01).

Outra ação identificada na pesquisa de campo foi a ação de Campanhas de Vacinação. Esta ação foi identificada por meio das respostas dos P01 e P04 e se trata das campanhas vacinais realizadas pelos servidores de saúde. Identificou-se essa ação em duas falas do participante 1 da pesquisa de campo, sendo que na primeira o entrevistado relata que foram realizadas ações integradas e inovadoras para conscientizar a população sobre a vacinação e a outra resposta trata da eficácia e sobre o grau de importância que a vacinação teve para a diminuição dos casos da COVID-19. A seguir as falas dos participantes do estudo:

“[...] na vacinação [...] a gente fez várias ações integradas inovadoras para chamar o povo, chamar a atenção do público como a nossas campanhas semanais, que é para chamar atenção da população para que eles busquem a vacinação e busquem também os serviços de saúde” (P01).

“E aí depois de um ano veio a situação da vacina, depois de um ano de pandemia veio a situação da vacina, aí eu vim para cá para sumir a vacinação e graças a Deus a gente viu em números e resultados que a vacina vem dando certo, a gente vem tendo casos de COVID sim, porque não tem como fugir disso, pois a vacina só é para controlar os óbitos e as internações e a gente viu que ela realmente deu certo, pois a gente controlou”. (P01).

“[...] com o avanço da vacina a gente tá alcançando bastante êxito em relação a pandemia, que até então é

a única oferta para a população [...]” (P04).

Reforçando sobre as campanhas vacinais, na pesquisa e análise realizada nas redes sociais da Prefeitura Municipal de Benjamin Constant foi observado que 50% das ações divulgadas no Facebook da prefeitura foram voltadas para campanhas de vacinação. Na pesquisa online, foi possível verificar que a Secretaria Municipal de Saúde elaborou um cronograma semanal de vacinação, intensificando a vacinação no município, por meio das campanhas vacinais em massa e busca ativa. De acordo com as redes sociais da prefeitura e os participantes da pesquisa de campo (entrevista), Benjamin Constant já estava com 89% da população com esquema vacinal completo (primeira e segunda dose), até o momento da realização da pesquisa. É importante destacar que esta alta porcentagem de vacinados foi alcançada por meio das campanhas de conscientização à vacina, que foram realizadas tanto na zona urbana quanto rural. As ações voltadas para a vacinação são classificadas como inovação em serviço, que diz respeito a formas diferentes de se ofertar um serviço (SILVA; BOLZAN, 2018).

Outra ação identificada na pesquisa de campo foi atuação em rede. De acordo com os participantes da pesquisa, a secretaria municipal de saúde buscou realizar suas ações, como fiscalização de pacientes em estado grave e outras vigilâncias em saúde, por meio da atuação em rede. Esta atuação em rede ocorreu por meio da realização das ações da secretaria municipal de saúde integradas a outros segmentos de Benjamin Constant, como observa-se a seguir nas respostas dos participantes:

“[...] foi obrigatório a fiscalização dos pacientes em estado grave em isolamento, então a gente entrou em parceria com uns setores públicos, o setor Militar, Defesa Civil, Órgãos Extra, vamos dizer assim: multiprofissional. Para a gente poder fazer monitoramento dessas pessoas” (P02).

“A criação das vigilâncias em saúde, a incorporação dela, por que já existiu setores diferenciados, epidemiologia, vigilância sanitária e as endemias, mas aí a gente hoje realmente faz como o SUS orienta, que é a integração desses setores e com a pandemia a gente realmente revolucionou isso, inclusive [...] incluindo dentro do serviço de atenção básica, que também já é uma proposta do SUS e a gente com a COVID-19 conseguiu inovar isso, de realmente hoje a gente tem integrado as ações da vigilância em saúde, desses três segmentos que eu falei, junto com a estratégia da Saúde da Família, atenção básica e também no hospital, na unidade hospitalar, inclusive tem a criação do núcleo de vigilância epidemiológica mais incorporado e muito bem mais estruturado, dentro do Hospital” (p03)

“[...]foi a integração das ações [...] essa situação da pandemia reforçou a ideia de que as instituições unidas, trabalhando em conjunto para trabalhar dificuldades e acertar o máximo possível para diminuir o problema enfrentado pela pandemia [...] ponto principal foi essa junção, essa interlocução, essa ação integrada das várias áreas, de várias expertises da saúde, então de várias secretarias, coordenações, seja atenção básica, seja a epidemiologia, seja vigilância sanitária, vigilância ambiental, então trabalhamos muito integrados” [...] a saúde não trabalhou sozinha frente a COVID, trabalhou em parceria com a assistência social, com as forças de segurança e salvamento, então essa ação integrada conjunta fez com que a gente tivesse bons resultados no final” (P06).

Dessa forma, pode-se afirmar que a atuação em rede foi uma ação inovadora no contexto do município que trouxe um novo olhar para o trabalho conjunto, apesar de que foi em meio a um colapso

global, esta ação realizada pela secretaria de saúde de Benjamin Constant foi uma das mais importantes, pois é uma ação que pode ser aplicada em qualquer cenário, não necessariamente o cenário pandêmico. A pandemia mostrou aos servidores de saúde do município a necessidade de estar sempre buscando essas novas interlocuções locais, mas esse novo olhar da atuação em rede pode continuar mesmo depois do contexto da pandemia da COVID-19.

Outra ação identificada nas entrevistas foi a Busca ativa. Algumas pessoas podem não conhecer esse termo, mas a busca ativa na área da saúde diz respeito a um termo utilizado nas vigilâncias epidemiológicas e sanitárias, que visa levar o atendimento até o paciente, buscando atendê-los em suas casas. Em Benjamin Constant foi realizada a busca ativa nas comunidades próximas do município, por meio de equipes estratégicas (equipes extras), visando atender as necessidades de saúde dos residentes dessas comunidades em meio a pandemia, como podemos ver a seguir, na resposta do participante P04.

“[...] desde 2019 e 2020 que foi decretado pandemia, a gente criou um centro comunitário aqui no município, criamos equipes estratégicas [...] a nossa equipe estratégica foi até as comunidades onde seriam os alvos mais afetados pela distância, porque para eles chegarem até aqui, procurar atendimento, sendo que lá a gente não tem bastante UBS como era para ter, como nós estamos aqui na área urbana, então sempre nosso olhar para eles é mais amplo em questão de saúde, então foi montado essas equipes pra tá fazendo busca ativa com eles e tá levando até a equipe de atendimento” (P04).

A busca ativa se classifica como inovação de produto, no contexto de Benjamin Constant. Inovação de produto refere-se a entrada de um novo produto ou serviço e se refere a melhoria de um produto ou serviço já existente (ISIDRO, 2018). Sendo assim, a busca ativa é classificada como este tipo de inovação, pois ocorreu a implementação de um novo tipo de serviço na área da saúde do município.

E por fim, a última ação identificada na pesquisa de campo foi o Comitê Municipal de Enfrentamento a COVID-19. Esta ação é a mais importante entre todas as ações identificadas neste estudo, pelo fato de que foi identificada na maioria das respostas dos participantes e por ter sido a base de todas as ações promovidas pela secretaria municipal de saúde, ou seja, foi a partir dele que as ações identificadas neste estudo foram promovidas em Benjamin Constant. Partindo disso, pode-se observar que o comitê foi a primeira ação inovadora promovida no município, no contexto da pandemia.

Segundo os participantes de pesquisa o Comitê de combate a COVID-19 foi o ponto principal para centralizar todos os segmentos do município, visando promover as melhores respostas aos problemas enfrentados devido a pandemia, como desenvolvimento de ferramentas, desenvolvimento

de estratégias, identificação dos problemas, formas para melhorar o serviço público de saúde no cenário pandêmico, com o objetivo de diminuir os casos de pessoas contaminadas pelo vírus. Entretanto, apesar de que o comitê foi a primeira e principal ação promovida no município em meio a pandemia, ele também foi uma das ações que mais tiveram recusa. Para reforçar essa afirmação, a seguir uma das respostas do participante 7 e 8.

“[...] a criação do comitê de combate ao coronavírus, uma inovação que por se sinal não foi muito boa a aceitação, que foi a situação da liberdade das pessoas, a gente está fazendo certas restrições, tanto na zona urbana quanto na zona rural, principalmente a zona rural, [...] isso foi uma inovação” (P07).

“[...] o trabalho em conjunto entre as equipes de saúde e forças de segurança pública” (P08)

Portanto, pode-se concluir que o comitê foi a principal ação promovida pela Secretaria Municipal de Saúde de Benjamin Constant, por centralizar todas as ações promovidas no município e em todos os segmentos (saúde, educação, segurança, assistência social e entre outras). E por centralizar todos esses segmentos o Comitê pode ser classificado como inovação em governança, que de acordo com Sano (2020, p.14) se trata da “Introdução de novas formas de relacionamento entre atores e/ou organizações no processo de tomada de decisão. Pode ser interno à organização ou externo, na relação com outros órgãos públicos, cidadãos, ONGs e setor privado.” Portanto, o Comitê de Enfrentamento à COVID-19 é considerado uma inovação em governança, pelo fato de que houve uma centralização de todos os segmentos (atores públicos) do município para debater os problemas frente à pandemia e tomadas de decisões.

Além destas ações identificadas na pesquisa de campo (entrevistas), na pesquisa, também foi possível identificar ações por meio das redes sociais (Facebook) da Prefeitura Municipal de Benjamin Constant. Em suma, foram identificadas ações caracterizadas como: a) Conscientização via redes sociais, sobre a importância do uso de máscara, reforçou sobre as regras de funcionamento de serviços e atividades essenciais e não essenciais, fez um alerta aos estabelecimentos de serviços essenciais a cumprir as medidas sanitárias frente a COVID-19; b) Melhoria de infraestrutura e atendimento, como novos equipamentos, novos profissionais, treinamento para os profissionais, modernização do Sistema Público de Saúde e dentre outros; c) Atendimento ao cidadãos do municípios e ribeirinhos, como visitas domiciliares para identificar pessoas com sintomas gripais, distribuição de alimentação e realização de testes de COVID-19 em moradores de rua, atendimento domiciliar de terapeutas, atendimentos médicos e odontológicos aos ribeirinhos das comunidades rurais do município e etc.; d) Decreto Municipal dentre as elas o toque de recolher, proibindo a circulação de pessoas e veículos, e aplicação de multa para casos de descumprimento do decreto que restringe a circulação no

município e; e) Fiscalização de serviços essenciais e orientação sobre as medidas contra a COVID-19, fiscalização e apreensão depois do horário de circulação estabelecido, fiscalização sanitária na área comercial da cidade e entre outros.

### **Considerações Finais**

Este trabalho buscou verificar as práticas e os resultados das ações inovadoras promovidas pelos servidores da Secretaria Municipal de Saúde de Benjamin Constant, no contexto da pandemia da COVID-19.

Por meio desta pesquisa foi possível identificar ações inovadoras no contexto do município de Benjamin Constant que tiveram resultados significativos no serviço público prestado no cenário pandêmico. Dentre elas estão a barreira sanitária montada nas duas entradas do município, a UBS referência promovida para atendimento especial às pessoas contaminadas pelo vírus, as ações voltadas para vacinação como campanhas vacinais, vacinação em massa e vacinação domiciliar, a atuação em rede entre os agentes públicos, a busca ativa (principalmente nas comunidades do município). E a ação inovadora principal que é a criação do Comitê de Enfrentamento à COVID-19, que visou desenvolver as ações para o combate aos problemas causados pela pandemia, por meio das discussões e planejamento entre os membros (todos os segmentos públicos) que compõem ele. Em suma, as ações promovidas no município, apesar de algumas recusas por parte da população, tiveram resultados positivos no que diz respeito a diminuição dos casos da COVID-19, internações, óbitos e na melhoria do serviço público na área da saúde.

Diante dessas informações se conclui que esta pesquisa alcançou o seu objetivo e respondeu à questão de pesquisa: Quais foram as ações e os resultados das ações inovadoras promovidas pelos servidores da secretaria municipal de saúde de Benjamin Constant, no contexto da pandemia da COVID-19? Pelo fato de que foram verificadas as ações promovidas pelos servidores da secretaria municipal de saúde de Benjamin Constant e os resultados dessas ações. Entretanto, vale destacar que houve dificuldades em relação à pesquisa bibliográfica de encontrar artigos voltados para identificação de ações inovadoras em saúde, em meio a pandemia. E outra observação importante é que todas as inovações em saúde encontradas em artigos são voltadas para inovação e tecnologia. Portanto, é considerável ressaltar que Kattel et. al (2013) defendem que inovação no setor público não envolve só tecnologia, mas também a prestação de qualquer serviço público que permita a criação e compartilhamento de boas práticas que resultem em melhorias no setor público.

Dessa forma, ressaltando a importância de estudos sobre inovação no setor público em

governos locais que tenham como objetivo identificar ações inovadoras em qualquer um dos segmentos da sociedade, visando a criação de políticas públicas para ter a possibilidade de resolver problemas públicos em contextos semelhantes aos do estudo. Pois um problema existente em uma localidade, pode ser o problema existente em uma ou mais outras localidades.

Conclui-se que as inovações evidenciadas neste estudo, são de produto, serviços e de governança, mas presume-se que a inovação conceitual que seja também delas, pois os projetos realizados, podem ter modificado o comportamento dos(as) servidores(as).

Como propostas de ações futuras sugere-se: a) premiação de ações inovadoras voltadas para a pandemia da COVID-19 e; b) estímulos a novos projetos inovadores que envolvam questões indígenas e de fronteira. Como estudos futuros temos: a) Analisar o impacto das inovações no setor público no contexto da saúde do município de Benjamin Constant e; b) Compreender a efetividade das inovações implementadas no município de Benjamin Constant.

## Referências

- ALBERTI, V. **Manual de história oral**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BASON, C.; HOLLANDERS, H.; HIDALGO, C.; KATTEL, R.; KORELLA, G.; LEITNER, C.; ORAVEC, J. Powering European public sector innovation: Towards a new architecture: Report of the expert group on public sector innovation. **Luxembourg: Publications Office of the European Union**, 2013. Disponível em: [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/42-public\\_sector\\_innovation\\_-\\_towards\\_a\\_new\\_architecture.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/42-public_sector_innovation_-_towards_a_new_architecture.pdf) . Acesso em: 25 mai. 2022.
- BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach. **International Review of Administrative Sciences**, v. 84, n. 2, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852318761797> .
- BELLAMY, M. S. G. et al. A Prefeitura de São Paulo e a pandemia de Covid-19: uma abordagem inovadora para o planejamento e as compras públicas. **Simetria**, v. 1, n. 6, p. 6-16, 2020.
- BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. de F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000100010>.
- BRIZANTE, J. N. F. **Teletrabalho no serviço público: estudo de caso em um campus do Instituto Federal de Educação de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) - Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2021.
- CAETANO, R. et al. Desafios e oportunidades para telessaúde em tempos da pandemia pela COVID-19: uma reflexão sobre os espaços e iniciativas no contexto brasileiro. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, 2020. DOI: 10.1590/0102-311X00088920
- CARVALHO, P. O.; BARBOSA, J. G. P. Determinantes da adoção de inovação no setor público: estudo de caso na SUSEP. **Revista do Serviço Público-RSP**, v. 73, n. 1, p. 55-85, 2022.
- CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. **É preciso inovar no governo, mas por quê?** In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). Inovação no setor público:

teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP; IPEA, 2017. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8785> Acesso em: 24 mai. 2022.

DA SILVA JUNIOR, Al. C.; EMMENDOERFER, M. L. Novas Formas Organizacionais no Setor Público: os Laboratórios de Inovação de Governo sob a Ótica da Teoria

Neoschumpeteriana. **Navus: Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 11, n. 1, p. 65-78, 2021.

DA SILVA, R. B. S.; BOLZAN, R. Inovação no setor público: o relato de uma prática de participação social. **Rio Grande do Sul: Práticas de Administração Pública**, v. 2, n. 3, p. 02-22, 2018.

EMMENDOERFER, M. L. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4282> . Acesso em: 26 mai. 2022;

EMMENDOERFER, M. L. Movimento de laboratórios para inovação como lócus de solidariedade democrática e de enfrentamento à pandemia COVID-19. **NAU Social**, v. 11, n. 21, p. 413-426, 2020.

FUNDAÇÃO DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE DO AMAZONAS. **Painel COVID-19 Amazonas**.

Disponível em: <http://www.saude.am.gov.br/painel/corona/>. Acesso em 30 de jan. 2022.

GARCIA, I. B.; DIAS JUNIOR, A. A. TÔ DE OLHO: UMA PLATAFORMA DE ENGAJAMENTO CÍVICO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19. 14º CONGESP – Congresso de Gestão Pública do Rio Grande do Norte, Natal: RN, 2020. **Anais...** Brasil, Natal, 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GLERIANO, J. S. et al. Reflexões sobre a gestão do Sistema Único de Saúde para a coordenação no enfrentamento da COVID-19. **Escola Anna Nery**, v. 24, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2177-9465-EAN-2020-0188> .

GOMES, C. A.; MACHADO, A. G. C. Fatores que influenciam a inovação nos serviços públicos: o caso da Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 74, 2018.

HARTLEY, J. Innovation in governance and public services: Past and present. **Public money & Management**, v. 25, n. 1, 2005.

Iniciativas premiadas no 24º Concurso Inovação no Setor Público. 2020, Brasília: Escola de Administração Pública – ENAP, 2022. Disponível em:

[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6853/1/Livro\\_CI\\_24\\_completo\\_final.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6853/1/Livro_CI_24_completo_final.pdf) . Acesso em: 25 mai. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e Estados**.

Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am/benjamin-constant.html>. Acesso em: 26 mai. 2022.

ISIDRO, A. **Gestão Pública inovadora: um guia para a inovação no setor público**. Curitiba: CRV, 2018.

KATTEL, R.; CEPILOVS, A.; DRECHSLER, W.; KALVET, T.; LEMBER, V.; TÖNURIST, P. **Can we measure public sector innovation? A literature review**. LIPSE Project paper, 2013.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **On innovation in the public sector–today and beyond**. NIFU STEP, Oslo, 2005. Disponível em: <http://www.aviana.com/step/publin/reports/d20-innovation.pdf> . Acesso em: 24 mai. 2022.

LEITE, A. F. **Inovação incremental na gestão de pessoas do Ministério da Saúde como resposta de enfrentamento no contexto da pandemia do SARS-COV 2**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Master of Business Administration – MBA em Pessoas, Inovação e Resultados) – Escola de Administração Pública, Brasília, 2021.

LORENZETTI, J. et al. Tecnologia, inovação tecnológica e saúde: uma reflexão necessária. **Texto & Contexto-Enfermagem**, v. 21, p. 432-439, 2012.

MULGAN, G. **The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs**. London: Nesta, 2014. Disponível em:

[https://media.nesta.org.uk/documents/social\\_and\\_public\\_labs\\_-\\_and\\_the\\_radicals\\_dilemma.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/social_and_public_labs_-_and_the_radicals_dilemma.pdf).

Acesso em: 26 mai. 2022.

OLAVO, A. V. A. **Laboratório de inovação e intraempreendedorismo no setor público: um estudo no (011). lab da Prefeitura Municipal de São Paulo**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa -MG, 2020.

OLAVO, A. V. A.; PINEDA, C. N.; DAS CHAGAS, F. C. F. Ações do Conselho Tutelar na garantia dos direitos das crianças e adolescente na Amazônia durante a pandemia do COVID-19. **Sociedad e Infancias**, n. 4, p. 235-238, 2020.

OLIVEIRA, L. F. de; SANTOS JÚNIOR, C. D. dos. **Inovação no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção**. In: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.) **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: ENAP; IPEA, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8428>. Acesso em: 25 mai. 2022.

OSBORNE, S. P; BROWN, K. **Managing change and innovation in public service organizations**. Oxon: Routledge, 2005;

RONCARATTI, L.; HARTZ, M.; VELLOZO JÚNIOR, J.; JUDICE, A. **Redesenho de serviços públicos e transformação digital: combinando abordagens e metodologias ágeis com foco no cidadão**. In: CAVALCANTE, P. (org.). **Inovação e políticas públicas: superando o mito da ideia**. Brasília: ENAP; IPEA, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9387>.

Acesso em: 24 mai. 2022.

SANO, H. **Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais**. Cadernos: ENAP, 69. Brasília, 2020. Disponível em:

[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5112/1/69\\_Laboratorios\\_inovacao\\_governo\\_completo\\_final\\_23062020.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5112/1/69_Laboratorios_inovacao_governo_completo_final_23062020.pdf).

SANTOS, F. J. S. dos; SANO, H. Inovação no setor público: um olhar sobre os estudos brasileiros. **Interface-Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 13, n. 2, p. 33- 48, 2016.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. **Collaborative innovation in the public sector: An analytical framework**. Roskilde University 2010.

VALADARES, J. L.; EMMENDOERFER, M. L. A incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro. **Revista de Ciência da Administração**, v.17, n.41, 2015. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2015v17n41p82>.

VIDAL, J. P. **La innovación em la gestión pública**. Madrid: Catarata, 2017.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

### Agradecimentos

Agradecemos a Universidade Federal do Amazonas, por meio do financiamento da pesquisa, Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da Universidade Federal do Amazonas (PIBIC-UFAM), por meio do projeto intitulado PIB-SA/0135/2021 Inovação no setor público em governos locais no contexto da pandemia da COVID-19.