

GT GEPETIS - Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade

O Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS): a saúde/CEIS como vetor de um novo desenvolvimento nacional

Valdênia Apolinário¹

RESUMO

Este artigo objetiva relacionar o Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) às oportunidades de desenvolvimento nacional. O Brasil possui o maior sistema público de saúde do mundo em termos populacionais, o Sistema Único de Saúde (SUS). Porém, o país apresenta um expressivo déficit na balança comercial da saúde. A metodologia inclui uma pesquisa bibliográfica sobre a abordagem de complexo de saúde, a interação entre saúde e desenvolvimento e uma pesquisa documental sobre as iniciativas recentes do governo federal para consolidar o CEIS no Brasil. Os resultados indicam que o CEIS pode permitir uma articulação virtuosa entre a saúde e o desenvolvimento e reforçam que as políticas em prol do SUS e CEIS são indispensáveis para a consolidação de uma base produtiva e inovativa em saúde no país. Conclui que há avanços, mas também desafios e que estes são oportunidades para uma economia voltada à vida ser orientadora de um novo desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: CEIS; Saúde; SUS; Estado; Desenvolvimento industrial.

1. INTRODUÇÃO

A saúde é uma área altamente estratégica, pois concretiza direitos sociais e cidadania, ao mesmo tempo em que aprofunda o conhecimento científico-tecnológico e amplia a soberania nacional.

As transformações na economia global, as demandas resultantes da COVID-19, os conflitos geopolíticos recentes e a emergência de tecnologias disruptivas que podem alterar a dinâmica dos mercados, têm estimulado o debate sobre os novos requisitos para o desenvolvimento em harmonia com o meio ambiente, e que impacte positivamente os indicadores sociais e econômicos. Neste contexto, a Saúde vem ganhando centralidade na agenda pública e privada, seja pelo seu inegável papel na melhoria das condições de vida da população, o imenso potencial no campo da inovação científica e tecnológica, e ainda, como oportunidade de investimento e geração de emprego e renda, com sustentabilidade. Todos estes aspectos mantêm relação direta com grande parte dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas, para além do ODS 3 – Saúde e Bem-

¹ Economista. Doutora em Engenharia de Produção (COPPE/UFRJ), na Área de Avaliação de Projetos Industriais e Tecnológicos (APIT). Professora Titular do Departamento e do Programa Pós-Graduação em Economia da UFRN. E-mail: valdenia.apolinario@ufrn.br

estar, como o ODS 1 (Erradicação da pobreza), 2 (Fome zero e agricultura sustentável), 6 (Água potável e saneamento), 7 (Energia limpa e acessível), 8 (Emprego digno e crescimento econômico); 9 (Indústria, inovação e infraestrutura), 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), 12 (Produção e consumo responsáveis), 13 (Ação contra a mudança climática).

De outra parte, a pandemia da COVID-19 e as guerras recentes, ao romperem cadeias de produção, comercialização e distribuição globais, realçaram ainda mais a urgência de uma base produtiva voltada à vida e territorializada. O Brasil possui o maior sistema público de saúde do mundo em termos de população total – o Sistema Único de Saúde (SUS). Porém, o país apresenta um expressivo e recorrente déficit na balança comercial da saúde, precisamente o “segundo maior déficit da balança comercial do país, perdendo apenas para os eletroeletrônicos” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2023). Logo, há um hiato entre o acesso universal à saúde definido constitucionalmente e a base produtiva nacional. É neste contexto de contraposição entre as necessidades nacionais em saúde, particularmente do SUS, e a insuficiente base produtiva e tecnológica presente no país, que se coloca a importância de estudos sobre a relação entre saúde e desenvolvimento, neste particular, a partir da noção de Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS).

O CEIS é formado pela prestação dos serviços em saúde (hospitais, ambulatórios, atenção básica etc.), pela indústria de base química e biotecnológica, e ainda, a indústria de base mecânica e de materiais. Sua relevância decorre sobretudo do seu peso no PIB do Brasil (9%), na geração de empregos formais diretos (10%) e Pesquisa e Desenvolvimento – P&D (30%). Logo, trata-se de uma área-chave para a 4ª Revolução Industrial. (GADELHA, 2021)

Assim, o presente artigo objetiva relacionar a saúde/CEIS às oportunidades de desenvolvimento nacional, a partir dos esforços de consolidação de uma base produtiva e inovativa em saúde no país, considerando a experiência brasileira recente. A hipótese de estudo é que o CEIS pode permitir uma articulação virtuosa entre a saúde e o desenvolvimento.

O artigo contém quatro seções, além desta Introdução. Na seção 2 são realçados aspectos teóricos sobre a noção de complexo de saúde. Na seção 3 é discutida a relação entre saúde/CEIS e o desenvolvimento nacional. A seção 4 expõe políticas públicas de estímulo ao CEIS. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE (CEIS): ASPECTOS TEÓRICOS

A economia industrial traz o tema do ‘complexo’ como um dos seus mais importantes debates. Uma das principais contribuições à noção de complexo, apresentada a seguir, é a do

economista Fábio Erber (2011), enunciada no início dos anos 1980 e que ainda hoje permite ricos aportes para uma melhor compreensão da noção de Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS).

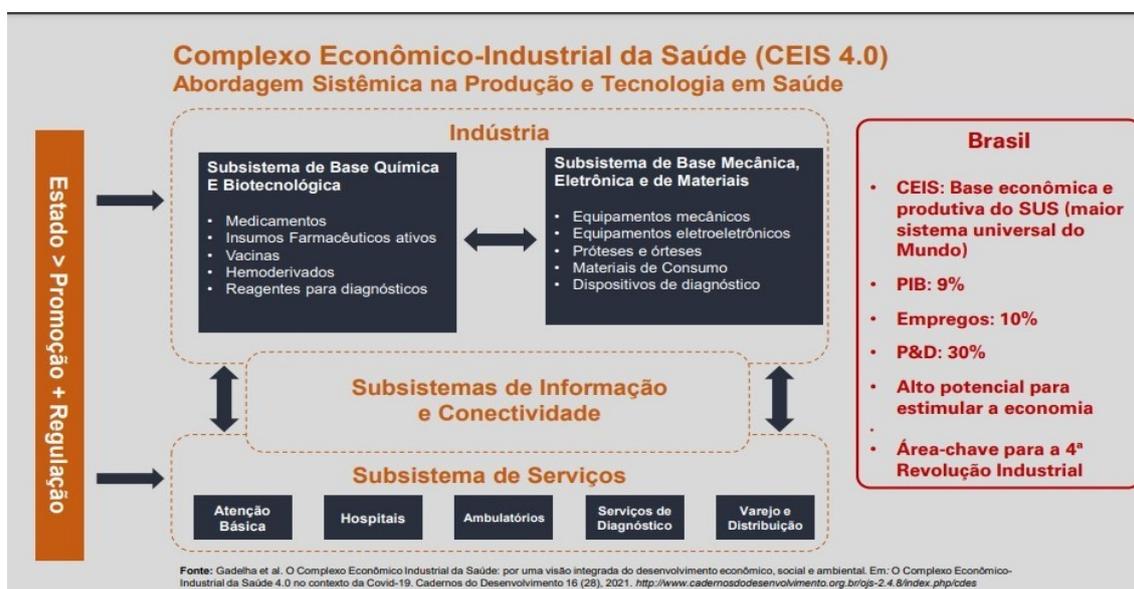
No estudo sobre a indústria eletrônica, Erber (1983), afirma que o termo complexo é mais adequado do que indústria, porque “no caso da eletrônica, há um conjunto de sistemas e produtos fornecidos a mercados distintos – das telecomunicações à robótica, dos instrumentos médicos aos produtos de consumo do grande público”. Diz ainda que “estes produtos e processos têm uma unidade técnica”, assim como “interligações horizontais e verticais” e movendo-se “de maneira articulada, mesmo que em ritmo desigual”. Todos estes elementos, conclui, têm implicações sobre a dinâmica industrial, as estratégias empresariais, e sobretudo, “obriga os analistas e os que tomam decisões a ver os seus respectivos problemas de uma perspectiva abrangente”. Isto ocorre porque “a lógica do ‘complexo’ passa pelo entendimento da lógica das suas partes”, e “necessita da visão de que cada indústria/produto faz parte de um conjunto maior”. (ERBER, 1983, p. 3-4).

Como é possível reter, o conceito de complexo é amplo, abrangente, pois integra variadas atividades, além de reforçar a interdependência entre estas. Assim, o caráter sistêmico da abordagem de complexo é uma das suas características mais expressivas.

A formulação inicial da abordagem de ‘complexo de saúde’ remonta à década de 1980, quando o médico sanitário Hésio Cordeiro (1942-2020), cunhou o termo ‘complexo médico-industrial da saúde’. Grande crítico da privatização e mercantilização da saúde nos governos militares, sua preocupação central era com a produção e circulação de medicamentos; a presença do estatal na atividade; as necessidades de saúde; as variáveis econômicas, sociais, culturais e políticas que orientam o consumo de medicamentos e o próprio sistema de saúde, em sua relação com as exigências de acumulação de capital. (CORDEIRO, 1980).

Nas décadas mais recentes do século XXI, a noção de CEIS incorpora importantes aportes teóricos e debates advindos da Economia Política, Economia da Inovação, Desenvolvimento latino-americano, Desenvolvimento nacional e regional, Saúde Coletiva, Ciências Sociais em Saúde. Portanto, de Joseph Schumpeter a Celso Furtado, passando por Karl Marx, Anibal Pinto, Oswaldo Cruz, Sérgio Arouca, Hésio Cordeiro, dentre outros(as), sumarizados nas reflexões e proposições ex-Ministro da Saúde, o médico José Gomes Temporão, e muito especialmente do atual Secretário de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde, do Ministério da Saúde, o economista Carlos Augusto Grabois Gadelha.

Figura 1: Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS 4.0)



Fonte: GADELHA, 2021, p. 4

Como é possível observar, o CEIS realça a dimensão sistêmica que existe entre os Serviços de Saúde (Hospitais, Ambulatórios, Serviços de Diagnóstico, Atenção Básica, Varejo e Distribuição) e o Subsistema Industrial (Indústria de base química e Indústria Mecânica: medicamentos, insumos farmacêuticos ativos/IFAs, vacinas, hemoderivados e reagentes e a Indústria de base Eletrônica e de Materiais: equipamentos mecânicos e eletroeletrônicos, próteses e órteses, materiais de consumo e diagnóstico). Também inclui o Subsistema de Informação e Conectividade (da Rede web às tecnologias disruptivas como *big data*, inteligência artificial, internet das coisas, nanotecnologia, edição genética, biotecnologia, manufatura aditiva), bem como o Subsistema Político, Regulatório e de Promoção de Políticas, escala indispensável de atuação do Estado.

Assim, o CEIS é sobretudo uma forma de ver a saúde sob uma nova perspectiva. Como uma política social sim, o que é um mérito em si, uma vez que a saúde é atividade altamente relevante para qualquer nação. Porém, mais que isto! Também como um catalisador do desenvolvimento nacional, podendo impulsionar a melhoria das condições de vida da população, gerar riqueza, oportunizar o emprego de qualidade, elevar a renda, estimular a CT&I e contribuir com a soberania nacional.

3. A SAÚDE COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1947, definiu a saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença”. (OMS, 1947 *apud* OPAS, 2018, p. 4). Tal conceito indica o caráter multidimensional da saúde, pois envolve

variados determinantes sociais, econômicos, ambientais, institucionais, políticos, culturais. Logo, saúde é muito mais de ausência de doença. Isto indica que uma política específica de saúde não conseguirá contemplar, sozinha, a multidimensionalidade do tema, pois tudo se revela na saúde: a desigualdade de renda, as condições de trabalho-moradia-alimentação, os desequilíbrios regionais, a dependência tecnológica, entre outros.

Decorridos quase 80 anos e partindo dessa desafiante e promissora definição da OMS, é possível afirmar que a saúde mantém relação direta com grande parte dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas, para além do ODS 3 – Saúde e Bem-estar, como o ODS 1 (Erradicação da pobreza), 2 (Fome zero e agricultura sustentável), 6 (Água potável e saneamento), 7 (Energia limpa e acessível), 8 (Emprego digno e crescimento econômico; 9 (Indústria, inovação e infraestrutura), 11 (Cidades e comunidades sustentáveis), 12 (Produção e consumo responsáveis), 13 (Ação contra a mudança climática). Assim, é possível afirmar que saúde é um dos principais condicionantes do desenvolvimento sustentável no século XXI.

Para a Comissão de Alto Nível sobre Emprego em Saúde e Economia das Nações Unidas (High-Level Commission on Health Employment and Economic Growth), criada em 2016, “O crescimento e o desenvolvimento econômico dependem de uma população saudável” (WHO, 2016a, p. 09). [...] A saúde “é vital para o crescimento econômico” (OECD, 2016, p. 28). Não existe desenvolvimento econômico sem saúde humana... [...] “estender a cobertura de serviços cruciais de saúde, incluindo um número relativamente pequeno de intervenções específicas, para os pobres do mundo poderia salvar milhões de vidas a cada ano, reduzir pobreza, estimular o desenvolvimento econômico e promover a segurança global” (Sachs, 2001). (SPERANCINI, 2023, p. 1)

Além de ser uma conquista civilizatória, a saúde também contribui para a redução das desigualdades, a qualidade de vida, a ampliação das oportunidades produtivas e inovativas, seja através de novos produtos e processos, ou através de novas tecnologias, novos materiais, novas formas de consumo e de vida. Logo, para além do aumento do bem-estar, a saúde também apresenta efeitos multiplicadores que podem estimular o crescimento econômico, o emprego, a inovação e a produtividade em várias atividades.

Analisando dezenove países, € 1,0 adicional gasto no setor de saúde gera € 2,7 de impactos diretos e indiretos na economia nacional. De mais de sessenta setores analisados, o setor saúde tem o décimo maior impacto na renda familiar. O investimento de um euro no setor de saúde tem um impacto de € 0,7 no rendimento médio do agregado familiar. (SPERANCINI, 2023, p. 3)

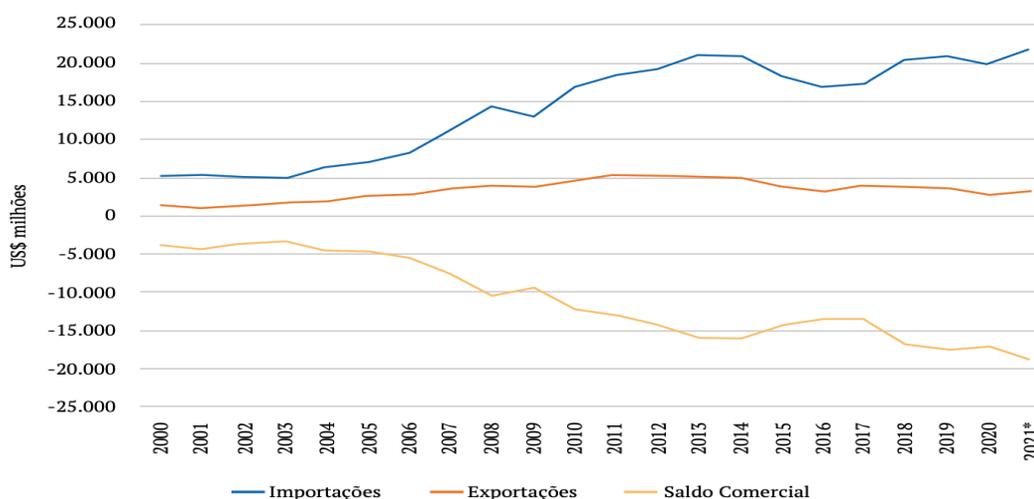
Ipea mede efeito de gastos sociais Pesquisa do Ipea revela que cada R\$ 1 a mais investido pelo governo em despesas sociais gera R\$ 1,37 em riquezas para a economia. [...] No caso dos gastos em saúde, o multiplicador é de 1,7,

acima do gerado pelas vendas externas de commodities, que é de 1,4, e de investimentos na construção civil, de 1,54, por exemplo. (IPEA, s/d, p. 1)

Cabe ressaltar que a COVID-19 e as guerras recentes, ao romperem cadeias de produção, comercialização e distribuição globais, realçaram a importância de uma base produtiva voltada à vida e territorializada, como elemento de soberania das nações e redução de vulnerabilidades, em meio às múltiplas crises que caracterizam o nosso tempo: política, financeira, econômica, institucional, ambiental, energética e ética. Também reforçaram a importância da construção de uma soberania produtiva em tudo o que for possível na área da Saúde, desde Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), vacinas, medicamentos, equipamentos, instrumentos médicos, inclusive Insumos Farmacêuticos Ativos (IFAs), hemoderivados, ciência de ponta, entre outros.

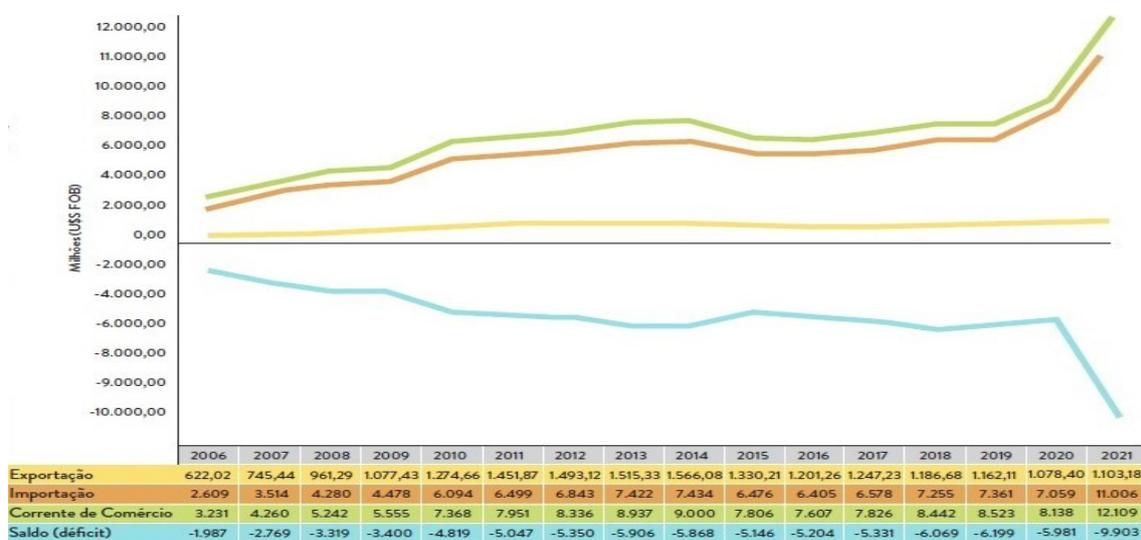
Por outro lado, o Brasil possui o Sistema Único de Saúde (SUS), maior sistema público de saúde do mundo em termos populacionais e que evitou a morte de milhares durante a pandemia por COVID-19. Presente em todo o território nacional, o SUS é uma das principais potencialidades do Brasil, particularmente sua rede de prestação de serviços em saúde e o potencial das compras governamentais de medicamentos, equipamentos, tecnologias e materiais da área de saúde. Todavia, há um expressivo e crescente déficit na balança comercial de saúde na medida em que se amplia a prestação dos serviços em saúde (Ver Figura 1 e 2).

Figura 1 – Evolução da balança comercial brasileira do complexo da saúde entre (2000-2021)



Fonte: ROSSI; TEIXEIRA; DAVID, 2022.

Figura 2: Balança Comercial de Medicamentos no Brasil (2006-2021)



Fonte: INTERFARMA, 2022, p. 15

A ampliação da prestação dos serviços em saúde é desejável, mas o déficit na balança comercial tem reafirmado a vulnerabilidade da saúde no Brasil, especialmente do SUS. E grande parte deste déficit advém da importação de medicamentos. Logo, há um descompasso entre a ampliação do acesso universal à saúde e o sistema de produção e tecnologia em saúde existente no Brasil, o que compromete frontalmente o próprio direito à saúde previsto na Constituição Federal (Seção II – DA SAÚDE, Artigos 196 a 200).

Em recente participação na 5ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação², a Ministra da Saúde, Nísia Trindade, reforçou que “mais de 90% dos insumos farmacêuticos ativos (IFAs) usados no Brasil para produção de medicamentos são importados”. Também acrescentou que “apenas 50% dos equipamentos médicos são de produção nacional”. Disto resulta um déficit estimado em R\$ 20 bilhões na balança comercial. Conforme a Ministra, em função desta dependência, o Brasil necessita retomar “os investimentos no complexo industrial da saúde – que inclui a produção e distribuição de equipamentos, medicamentos, produtos biológicos e diagnósticos e pesquisa clínica”. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE CT&I, 2024).

Importa registrar que, a despeito do Brasil produzir atualmente apenas 5% dos insumos necessários à produção de medicamentos no país, na década de 1980 e 1990 produzia entre 50 e 55% destes insumos, afirmou Noberto Prestes, Presidente da Associação Brasileira da Indústria

² A 5ª CNCT&I ocorreu em Brasília, nos dias 30 e 31 de julho e 01 de agosto de 2024.

de Insumos Farmacêuticos (ABIQUIFI, 2021). Quanto aos motivos para uma redução tão expressiva, o Presidente da ABIQUIFI afirma:

É um fator histórico. Nós chegamos a produzir de 50% a 55% dos insumos consumidos nacionalmente, nas décadas de 1980 e 1990. Depois disso, no governo Fernando Collor, houve a abertura do mercado e a entrada de produtos importados, e nesse momento não houve um cuidado de proteger essa indústria que já existia aqui no Brasil. Quase toda ela migrou para China e Índia. Somente os insumos estratégicos das multinacionais é que migraram para as suas matrizes, para Estados Unidos, França, Suíça. O Brasil foi reduzindo e hoje, dentro dos 5% que a gente produz, não estão nem antibióticos, fundamentais para a saúde da população. A gente importa tudo. É o momento de a gente revisitar isso e analisar o que pode ser retomado. Podemos ser um player importante mundial para vender insumos... (ABIQUIFI, 2021)

Destaca-se que a dependência em relação aos IFAs não é exclusividade do Brasil, embora o caso brasileiro seja mais grave do que em países como os Estados Unidos, como se esclarece a seguir.

O país precisa investir em infraestrutura e no desenvolvimento tecnológico dos IFAs para ter conhecimento e capacidade para reagir a uma situação de pandemia, como a que estamos vivendo. Os Estados Unidos, por exemplo, importam da China 78% do IFA utilizado no país, mas, se quiserem mudar isso, eles têm infraestrutura e conhecimento para reagir em um ano ou dois e produzir insumos locais para os principais medicamentos, como antibióticos, remédios para câncer, para pressão alta ou para colesterol. (ABIQUIFI, 2021)

A Indústria Farmacêutica (Fabricação de Produtos Farmoquímicos e Farmacêuticos) é classificada como uma indústria de alta intensidade em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), ao passo que a de Instrumentos e Materiais (Fabricação de instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos), e de Máquinas e equipamentos, é classificada como de média intensidade em P&D. (IEDI, 2021). O Brasil importa medicamentos sobretudo da Alemanha, Estados Unidos, Suíça e China (FAZCOMEX, 2024). E os principais fornecedores de produtos médico-hospitalares³ para o Brasil são Estados Unidos, Alemanha e China (MEDICINA SA, 2024).

Por todos estes motivos, conclui-se que não é possível que o SUS exista sem uma base material em produção industrial que lhe proporcione efetiva sustentação. Igualmente, não é possível pensar a saúde/CEIS do século XXI, sem valorizar o conhecimento, sem apoiar e estimular a infraestrutura de CT&I em todo o território nacional.

³ DISPOSITIVO OU PRODUTO MÉDICO: “qualquer instrumento, aparelho, equipamento, implante, dispositivo médico para diagnóstico in vitro, software, material ou outro artigo, destinado pelo fabricante a ser usado, isolado ou conjuntamente, em seres humanos...e cuja principal ação pretendida não seja alcançada por meios farmacológicos”. (ANVISA, 2023)

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO AO CEIS: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE

A recente retomada da política industrial no Brasil, na contramão da ortodoxia econômica, acompanha as políticas exigidas pela pandemia por COVID-19 (SARS-CoV-2), além das transformações geopolíticas e econômicas recentes. Logo, países desenvolvidos e em desenvolvimento se esforçam por adotar uma nova geração de política industrial, visando recompor a competitividade da economia, atuar em áreas indispensáveis da CT&I e atingir maior conexão as demandas ambientais e sociais do terceiro milênio, a exemplo do *Green New Deal*⁴, nos Estados Unidos e outras iniciativas.

O presidente Joe Biden assinou um conjunto de leis que podem fazer história dado o impacto esperado na indústria de energia limpa, chips de computadores, infraestrutura, suporte para as tecnologias digitais, inteligência artificial e no universo da ciência, saúde e educação. [...] A ascensão da China (baseada na aberta intervenção estatal), as vulnerabilidades da indústria americana (evidenciadas pela pandemia do sars-cov-2), a gravidade dos impactos das mudanças climáticas e a crise das democracias despontam como os principais emuladores da nova política. (JORNAL DA USP, 2023, p. 1)

A política industrial da UE procura melhorar a competitividade da indústria europeia, assegurando assim a manutenção do seu papel como motor de desenvolvimento e de emprego sustentável na Europa. A transição digital e a transição para uma economia neutra em termos de carbono levaram à adoção de várias estratégias, a fim de assegurar melhores condições-quadro para a indústria da UE. O impacto da pandemia de COVID-19 e da guerra na Ucrânia suscitou uma nova reflexão sobre a recuperação econômica, a reconstrução e o reforço da resiliência. (PARLAMENTO EUROPEU, 2024, p. 1)

Em todos os casos, seja nos EUA, União Europeia, China, é reforçada a importância do papel do Estado à frente da política industrial, além de uma macroeconomia favorável ao desenvolvimento das nações e ao investimento. Este último condicionante é ainda mais importante para o Brasil, que segue registrando uma das maiores taxas de juros do mundo (10,5% a.a), quando a inflação recém-divulgada é de 4,23% no acumulado de 12 meses⁵.

Em setembro de 2023, o governo brasileiro lançou “a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde” visando, entre outros propósitos, contribuir para a redução da dependência nacional na área de saúde, a reindustrialização do Brasil, a promoção do desenvolvimento regional e territorial, a inclusão produtiva, a redução das desigualdades e promoção da sustentabilidade. Trata-se de uma

⁴ Novo Acordo Verde (2021). Inclui temas como zero emissão, empregos verdes, mulheres, jovens, comunidades rurais, indígenas, etc.

⁵ Julho de 2024.

política de Estado que envolve variados atores e dimensões, a partir de 6 programas estruturantes: i) Programa de Parceria para o Desenvolvimento Produtivo; ii) Programa de Desenvolvimento e Inovação Local; iii) Programa para Preparação em Vacinas, Soros e Hemoderivados; iv) Programa para Populações e Doenças Negligenciadas; v) Programa de Modernização e Inovação na Assistência; e, vi) Programa para Ampliação e Modernização da Infraestrutura do CEIS. Ao todo são 11 ministérios envolvidos, sob a coordenação do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), além outros órgãos e instituições públicas.

A Estratégia Nacional para o desenvolvimento do CEIS é resultado do trabalho do Grupo Executivo do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (GECEIS), recriado em abril de 2023, que também atua alinhado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)⁶. O GECEIS foi precedido pelo Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (Gecis), criado em 2008 e extinto em 2019, às vésperas da COVID-19, durante a gestão Jair Bolsonaro.

O ministro da Saúde, José Gomes Temporão, instalou o Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde (Gecis), criado para regular o setor e reduzir os diferentes gargalos - legais, tributários e financeiros, entre outros - que tornam o Brasil dependente de produtos, equipamentos e tecnologia estrangeiros. A pauta do Gecis é extensa e propõe a discussão de temas que afetam a produção industrial da saúde. (AGÊNCIA FIOCRUZ DE NOTÍCIAS, 2008, p. 1)

Em janeiro de 2024, o governo federal também lançou o programa Nova Indústria Brasil (NIB), contemplando 6 (seis) grandes missões da nova política de desenvolvimento industrial, também chamada neointustrialização, na qual a saúde/CEIS é a segunda dentre as seis missões elencadas como prioritárias na nova política industrial.

O tema da política industrial voltou ao centro do debate nos últimos anos. Um estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) mapeou mais de 2,5 mil medidas de política industrial, em 2023, em 75 países. Desde 2019, Estados Unidos, Alemanha, Coreia do Sul, China, Japão, Reino Unido e União Europeia anunciaram planos, programas e estratégias que mobilizam mais de US\$ 12 trilhões em investimentos e incentivos, priorizando a resolução dos desafios que mais impactam cada nação. Em linha com esse movimento internacional, o Brasil retomou uma agenda positiva de promoção da indústria, com o anúncio da Nova Indústria Brasil (NIB), do Plano de Transformação Ecológica (PTE) e do uso do poder de compra no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). São iniciativas fundamentais para a retomada do crescimento e desenvolvimento econômico e social do país em bases mais inovadoras e sustentáveis. (CNI, 2024)

⁶ O CNDI estava inativo desde 2016. Trata-se de um colegiado vinculado à Presidência da República também responsável pelo debate e idealização da nova política industrial do País.

As seis grandes missões da NIB buscam priorizar as questões mais prementes da sociedade brasileira no século XXI. Trata-se de uma política de desenvolvimento industrial onde diversos instrumentos de intervenção, financeiros e não financeiros, além de uma ampla rede de agentes públicos e privados, o engajamento de ICTs, de empresas, da sociedade civil, mostram-se relevantes.

A saúde/CEIS é a segunda dentre as 6 missões elencadas como prioritárias na nova política industrial. São estas: i) Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética; ii) Complexo econômico industrial de saúde resiliente, para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde; iii) Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades; iv) Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade; v) Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as gerações futuras; e vi) Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais.

Observando as 6 missões, nota-se que todas se relacionam com a saúde/CEIS, uma vez que a própria definição de SAÚDE da Organização Mundial da Saúde (OMS), em 1947, define a saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença”, sendo um tema multidimensional, uma vez que envolve aspectos políticos, econômicos, sociais, ambientais e tecnológicos, temas fundantes das 6 missões. Acredita-se que as 6 missões apresentam oportunidades produtivas e inovativas para todas as macrorregiões brasileiras, cabendo territorializar tais políticas.

Especificamente quanto à Missão 2 da NIB: Complexo da saúde resiliente, a meta aspiracional é que a produção das necessidades nacionais em saúde, hoje em torno de 40%, se eleve para 70%. A matriz de desafios produtivos e tecnológicos em saúde é sumarizada a seguir:

Quadro 1 – Matriz de Desafios Produtivos e Tecnológicos em Saúde

BLOCO I - PREPARAÇÃO DO SISTEMA DE SAÚDE PARA EMERGÊNCIAS SANITÁRIAS	BLOCO II – DOENÇAS E AGRAVOS CRÍTICOS PARA O SUS
Preparação para resposta a emergências em saúde e proteção para doenças imunopreveníveis; Modernização das tecnologias produtivas de soros imunoprotetores; Superação de vulnerabilidade em hemoderivados, bioprodutos e modernização de serviços tecnológicos em hemoterapia; Vulnerabilidade tecnológica e econômica para acesso em saúde; Alternativas tecnológicas para desenvolvimento sustentável e química verde; Tecnologias para sistemas de saúde (SUS).	Doenças e populações negligenciadas; Cânceres com maior incidência; Doenças cardiovasculares; Diabetes; Doenças associadas ao envelhecimento da população; Doenças raras; Outras doenças crônicas não transmissíveis.

Fonte: Elaboração própria/Ministério da Saúde (2023)

O Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que destina a maior parte dos recursos para energia, transporte e sustentabilidade (89%), temas que também dialogam com a

saúde em sua multidimensionalidade, também contém investimentos para a saúde (R\$ 30,6 bilhões), enfatizando a ampliação do acesso, expansão dos serviços da atenção básica e especializada, construção de novas unidades, ou seja, investimentos através de políticas e programas vitais para a vida de milhões de brasileiros(as), como ampliação dos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), os Centros Especializados em Reabilitação (CER), Maternidades, Policlínicas, Unidades Básicas de Saúde (UBs), Unidades de Pronto Atendimento (UPAs).

O Novo PAC vai investir R\$ 1,7 trilhão em todos os estados do Brasil, sendo R\$ 1,3 trilhão até 2026 e R\$ 0,4 trilhão após 2026. Os investimentos do programa têm compromisso com a transição ecológica, com a neointustrialização, com o crescimento do País e a geração de empregos de forma sustentável. (CASA CIVIL, 2023)

Visando apoiar ações estratégicas e transformar a saúde em vetor de desenvolvimento, apoiar o SUS, estimular e consolidar conhecimentos em saúde/CEIS, bem como os investimentos na área, não apenas o apenas Ministério da Saúde⁷, mas também o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii), entre outros, têm lançado editais, projetos e inúmeras ações em favor da saúde/CEIS em todo o país.

O Presidente do BNDES, por exemplo, informou em recente entrevista que “o BNDES aprovou mais de R\$ 2 bilhões em novas operações” para o CEIS, somente em 2023, “incluindo equipamentos e materiais médicos hospitalares e odontológicos, investimentos farmacêuticos e serviços de saúde, representando um aumento de quase 70% em relação ao ano anterior”. E acrescentou que “grande parte desse esforço do BNDES está direcionado para os investimentos em PD&I para o setor farmacêutico”. (GRUPO FARMA BRASIL, 2024, p. 1)

Um outro eixo de ação do Ministério da Saúde é o estímulo à produção e desenvolvimento tecnológico do CEIS no âmbito do Mercosul, visando ações preparatórias para o enfrentamento das emergências sanitárias na região e esforços no sentido de reduzir as desigualdades tecnológicas e produtivas em saúde. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2024). Acredita-se que ações dialogam com a expectativa de que, para além do gigantesco mercado interno oportunizado pelo

⁷ São 9 as chamadas mais recentes disponíveis de incentivo à pesquisa em saúde, com investimentos previstos em R\$ 234 milhões. Chamadas públicas Ministério da Saúde e CNPq/MCTI – 2024, publicadas no DOU em: 31/07/2024 | Edição: 146 | Seção: 3 | Páginas: 12 – 14. MINISTÉRIO DA SAÚDE, CNPq/MCTI, 2024, <https://www.gov.br/cnpq/pt-br>.

SUS, a produção nacional também possa atender ou realizar parcerias, acordos de cooperação e afins também na América do Sul e América Latina.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo relacionar o tema do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) e o desenvolvimento, a partir da consolidação de uma base produtiva e inovativa em saúde no país, mais consoante com os preceitos constitucionais, as demandas sociais e ambientais e os requisitos tecnológicos do século XXI.

O estudo confirma a hipótese de que o CEIS pode permitir uma articulação virtuosa entre a saúde e o desenvolvimento e reforça a importância do Estado e das políticas públicas em curso, onde a saúde/CEIS figura com uma das mais nobres missões rumo a um novo desenvolvimento. Também evidencia que a saúde é um tema multidimensional, cabendo ações coordenadas e permanentes entre variados ministérios e escalas de ação. Igualmente, reforça a necessidade de urgente redução do déficit na balança comercial da saúde de forma sustentável, isto é, a partir da mobilização das competências nacionais públicas e privadas, enfrentando assim os desafios produtivos e tecnológicos em saúde do país de forma mais soberana. Ressalta ainda que as demandas do SUS, portanto o próprio mercado interno, é uma vantagem que a maioria dos países não possui.

Com relação à experiência brasileira recente em políticas públicas de estímulo à saúde/CEIS, é possível indicar avanços, que vão desde uma melhor coordenação das ações a partir dos GECEIS e do Ministério da Saúde, passando por uma maior clareza quanto às ações, recursos financeiros envolvidos, ações dos demais atores que compõem esta concertação, modalidades de apoio, possíveis cooperações com os demais atores do Mercosul, entre outros.

Dentre os desafios das políticas em prol da SUS e CEIS no Brasil e da transformação do tecido produtivo brasileiro encontram-se os interesses das grandes corporações globais que atuam na área da saúde. A isto se soma uma tendência à financeirização em atividades estratégicas, o que inclui a saúde, mesmo em países que lideram o *ranking* de inovação e P&D, como os Estados Unidos, conforme alerta Mazzucato (2014). Além do mais, avalia-se que apenas uma política de Estado, e não apenas de governo, pode tornar a saúde/CEIS um vetor do efetivo desenvolvimento nacional, garantindo a continuidade e a estabilidade das ações. Outro desafio é a territorialização da política, pois as cinco macrorregiões brasileiras necessitam estar contempladas na saúde/CEIS como um vetor de um novo desenvolvimento, sob pena das

assimetrias regionais se ampliarem. Apolinário *et al.* (2021) e Lastres *et al.* (2021)⁸ demonstram que nas macrorregiões brasileiras, a interação virtuosa entre Universidades Federais, Institutos Federais (IFs), Sistema Indústria e Sistema ‘S’ (especialmente SENAI), coletivos, comunidades, entre outros, resultaram em inovadoras e rápidas respostas à COVID-19. Logo, há grande potencial a ser mapeado, apoiado e incluído.

Assim, conclui-se que há um longo e promissor caminho, já há avanços e os desafios constituem uma imensa oportunidade para uma economia voltada à vida ser orientadora de um novo desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

- ABIQUIFI - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE INSUMOS FARMACÊUTICOS. **10 perguntas para Norberto Prestes presidente-executivo da Associação Brasileira da Indústria de Insumos Farmacêuticos**. São Paulo: ABIQUIFI, 2021. <https://abiquifi.org.br/10-perguntas-para-norberto-prestes-presidente-executivo-da-associacao-brasileira-da-industria-de-insumos-farmacuticos/>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- AGÊNCIA FIOCRUZ DE NOTÍCIA. **Ministério instala Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. <https://agencia.fiocruz.br/minist%C3%A9rio-instala-grupo-executivo-do-complexo-industrial-da-sa%C3%BAde>. Acesso em: 15 jul. 2024.
- APOLINÁRIO, V.; LASTRES, H. M. M.; CASTRO, S.; MATOS, M. **Impactos e respostas macrorregionais à Covid-19**. Nota técnica do Projeto Fiocruz e IE/UFRJ. Rio de Janeiro: RedeSist. IE/UFRJ, 2021. Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br/>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- CASA CIVIL. **Novo PAC**. Brasília: Casa civil, 2023. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/novopac>. Acesso em: 28 jul.2024.
- CNI. **Políticas Industriais no Brasil e no Mundo**. Agosto de 2024. https://www.portaldaindustria.com.br/cni/eventos/seminario-politicas-industriais-brasil-mundo/?utm_source=comext&utm_medium=email&utm_campaign=eventos&utm_content=id00177#msdyntrid=5YUrO0NTtrOuEanzqQ9yWag0263JBZVWz8CE2IRk_k. Acesso em: 10 ago. 2024.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE CT&I. **Dependência de insumos importados torna o SUS vulnerável, diz ministra da Saúde na 5ª CNCTI**. 31/07/2024. <https://5cncti.org.br/noticias/dependencia-de-insumos-importados-torna-o-sus-vulneravel-diz-ministra-da-saude-na-5a-cncti/>. Acesso em: 8 ago. 2024.
- CORDEIRO, Hésio. **A Indústria de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro, Graal, 1980. 229p.
- ERBER, Fábio. **O complexo eletrônico: estrutura, evolução histórica e padrão de evolução**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1983. https://fabioerber.com.br/wp-content/uploads/2019/07/FabioErber_ComplexoEletronico_1983.pdf. (Texto para Discussão nº 19). Acesso em: 10 jul. 2024.
- FAZCOMEX. **Entenda mais sobre a Importação de Medicamentos**. 2024. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/comex/importacao-de-medicamentos/>. Acesso em: 10 jul. 2024.
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde 4.0: por uma visão integrada do desenvolvimento econômico, social e ambiental. In. Desenvolvimento, saúde e mudança estrutural. O Complexo Econômico-Industrial da Saúde 4.0 no contexto da Covid-19. **Cadernos do Desenvolvimento**. – Vol. 16, n. 28 (2021) Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2021. p. 25-50. Disponível em:

⁸ Estudos decorrentes do Projeto de pesquisa ‘Desafios para o Sistema Único de Saúde (SUS) no Contexto Nacional e Global de Transformações Sociais, Econômicas e Tecnológicas – CEIS 4.0’. Financiado pela FIOCRUZ, sob a Coordenação Geral de Carlos A. Grabois Gadelha (CEE/FIOCRUZ).

<http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/550>. Acesso em: 8 jul. 2024.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **A Balança comercial por intensidade tecnológica na entrada de 2021**. 30/04/2021. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1076.html. Acesso em: 6 jul. 2024.

INTERFARMA. **Guia 2022 Interfarma**: Associação da indústria farmacêutica de pesquisa. <https://www.interfarma.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Guia-Interfarma-2022.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2024.

IPEA. **Brasil econômico**: IPEA mede efeitos de gastos sociais.

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_alphacontent&ordering=5&limitstart=2300. Acesso em: 28 jul. 2024.

JORNAL DA USP. **A nova geração de política industrial do governo Biden**. São Paulo: Jornal da USP, 09/02/2023. <https://jornal.usp.br/artigos/a-nova-geracao-de-politica-industrial-do-governo-biden/>. Acesso em: 18 jul. 2024.

LASTRES, H; APOLINÁRIO, V.; CASTRO, S.; MATOS, M.; BRAGA, F.L; BEZERRA, P. **A dimensão territorial da saúde e do CEIS no Brasil nas escalas macrorregionais**. In: GADELHA, C. A. G. (Coord.). Projeto Desafios para o Sistema Único de Saúde no contexto nacional e global de transformações sociais, econômicas e tecnológicas (CEIS 4.0). Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: CEE/Fiocruz, 2021. Disponível em:

<https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/Relato%CC%81rio%20Final%20-%20UFRJ%20-%20Lastres%20et%20al.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2024.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor**: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEDICINA SA. **Brasil importou 5,6% mais produtos médico-hospitalares em 2023**. 12/04/2024. <https://medicinasa.com.br/importacao-exportacao/>. Acesso em: 8 jul. 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Em reunião do Mercosul, Brasil defende produção regional e novas tecnologias para saúde**. 16/06/2024.

<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/em-reuniao-do-mercosul-brasil-defende-producao-regional-e-novas-tecnologias-para-saude#:~:text=De%20acordo%20com%20Gadella%2C%20a,para%20enfrentar%20as%20emerg%C3%Aancias%20sanit%C3%A1rias>. Acesso em: 18 jul. 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **PORTARIA GM/MS Nº 2.261, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2023** – Estabelece a Matriz de Desafios Produtivos e Tecnológicos em Saúde. 2023.

https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2023/prt2261_08_12_2023.html. Acesso em: 8 ago. 2024.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Indicadores da saúde: elementos conceituais e práticos**. 2018. https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=45251-indicadores-saude-elementos-conceituais-e-praticos-251&category_slug=health-analysis-metrics-evidence-9907&Itemid=270&lang=pt. Acesso em: 23 jul. 2024.

PARLAMENTO EUROPEU. Princípios gerais da política industrial da EU. 2024.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/61/principios-gerais-da-politica-industrial-da-ue#:~:text=A%20pol%C3%ADtica%20industrial%20%C3%A9%20de,defesa%20e%20a%20sa%C3%BAde%20p%C3%ABlica>

ROSSI, Pedro; TEIXEIRA, Lucas; DAVID, Grazielle. **Saúde e inserção externa**: Uma análise do Balanço de Pagamento do CEIS e dos impactos da taxa de câmbio. In: Saúde é desenvolvimento: o complexo econômico-industrial da saúde como opção estratégica nacional. Rio de Janeiro: Fiocruz - Cee, 2022. 252 p. Disponível em: https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u34/livro_-_cee_-_diagramacao_-_completo.pdf. Acesso em: 5 jul. 2024.

SPERANCINI, José Henrique Bassi Souza. **Impactos econômicos da saúde para populações vulneráveis: uma visão panorâmica**. Brasília: ABEN NACIONAL, 2023.

<https://publicacoes.abennacional.org.br/wp-content/uploads/2023/03/C13-Jose-Henrique-Bassi-Souza-Sperancini.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2024.