

Políticas de Inovação no Complexo Industrial da Saúde

As reformas liberalizantes dos anos 1990, especialmente a comercial, representaram um choque competitivo à indústria de saúde brasileira, dando início a uma série de transformações. Dentre elas, a maior articulação da indústria com o exterior, em detrimento da produção doméstica e, conseqüentemente, dos esforços tecnológicos associados à sua fabricação. Segundo o Ministério da Saúde, o déficit na balança comercial passou de US\$ 700 milhões, no final dos anos 80, para US\$ 7,13 bilhões em 2008. Mais que o aumento da vulnerabilidade externa, agravou-se, também, a dependência brasileira da importação de itens mais sofisticados do ponto de vista tecnológico. Em 2008, por exemplo, foram importados US\$ 1,4 bilhões em vacinas, soros e hemoderivados.

Recentemente, a área do Complexo Industrial da Saúde passou a ser tomada por estratégica em parte das políticas federais voltadas à indústria e à inovação, como no caso da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008. Tal política busca dar continuidade ao movimento de retomada, pelo Governo Federal, do planejamento e implementação de políticas explícitas de caráter industrial e tecnológico. A área do CIS está contemplada, também, em outros importantes programas federais, como o “Mais Saúde” – o “PAC da Saúde”, o Programa BNDES de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (BNDES Profarma) e o Programa de Subvenção Econômica à Inovação da FINEP.

Na PDP, a área do CIS faz parte dos ‘Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas’, voltado para desafios de cunho científico, tecnológico e de inovação. Dentre os desafios para o CIS, estão a diminuição da vulnerabilidade do Sistema Nacional de Saúde e a elevação dos investimentos em inovação. O primeiro desafio remete tanto à forte dependência do CIS da importação de produtos mais intensivos em conhecimento e tecnologia quanto ao elevado déficit da balança comercial. O segundo desafio remete à reduzida capacidade inovativa dos setores que compõem o CIS – indústrias de base química e biotecnológica, indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais e setores prestadores de serviços –, como ilustra o caso da indústria farmacêutica brasileira. Em 2009, o mercado farmacêutico nacional faturou cerca de US\$ 17,2 bilhões e apresentou um déficit comercial de US\$ 4 bilhões, equivalente a aproximadamente 70% de todo o déficit comercial (US\$ 5,7 bilhões) do subsistema de base química e biotecnológica do CIS.

Este quadro, de forte dependência externa e tecnológica do CIS, tem, necessariamente, repercussões sobre a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas para a saúde no Brasil – particularmente no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). A reduzida capacidade de inovação do CIS pode ser considerada, de uma perspectiva mais ampla, um reflexo da imaturidade do sistema nacional de inovação brasileiro. A superação deste quadro passa, porém, pelo fortalecimento da indústria de saúde nacional, não apenas no que tange à sua capacidade produtiva, mas, especialmente, à sua capacidade de inovação. Alguns países menos desenvolvidos vêm desenvolvendo inovações na área de saúde tendo como foco atender especificidades inerentes ao perfil epidemiológico e de renda de sua população. Cita-se, por exemplo, o caso da busca por vacinas para doenças negligenciadas, equipamentos voltados a diagnósticos a baixo custo e com maior portabilidade, entre tantos outros. Para tanto, enfatiza-se o papel do Estado na implementação de políticas industriais explícitas, que considerem, no seu âmbito, o caráter sistêmico da inovação.

No Brasil, é no âmbito das políticas para a área do Complexo Industrial da Saúde que a atuação do Governo Federal, através do Ministério da Saúde (MS), parece adotar uma perspectiva mais próxima da abordagem sistêmica – embora pareça por ênfase no fomento à P&D em saúde, tendo em vista a inovação. A adoção de tal perspectiva se deve, em parte, à influência que tem a abordagem do Complexo industrial da Saúde na formulação e implementação de políticas para esta área. Aqui, cabe fazer diferença entre a ‘área’ do CIS e a ‘abordagem’ do CIS. A primeira remete à ação governamental na área industrial da saúde. A segunda corresponde a uma abordagem de economia política para a área industrial da saúde (incluindo serviços), que adota uma perspectiva sistêmica da inovação. Em linhas gerais, busca fornecer um referencial teórico-político-analítico para orientar a articulação de políticas de saúde com políticas industriais e de desenvolvimento tecnológico, com foco na inovação, atribuindo à saúde um papel fundamental no desenvolvimento tecnológico, econômico e social do Brasil.

A discussão acima fornece o quadro geral de referência para os trabalhos desta mesa. Em linhas gerais, pretende-se discutir as políticas de produção e inovação para a área do Complexo Industrial da Saúde, tendo em vista tanto a superação da vulnerabilidade externa do sistema nacional de saúde quanto da reduzida capacidade inovativa da indústria de saúde brasileira. Isto, buscando-se discutir o papel do Estado na transformação deste quadro e o lugar da saúde no desenvolvimento nacional.

Questões para discussão:

1. Qual é o papel do Estado (especialmente do Ministério da Saúde) na articulação institucional, formulação e implementação de políticas favoráveis ao amadurecimento sistema nacional de inovação em saúde brasileiro?
2. De que modo pode atuar o Estado no sentido de reduzir – ou mesmo superar – a vulnerabilidade externa e a dependência tecnológica na área da saúde?
3. Qual é o papel do uso do poder de compra do Estado para o fomento à inovação na indústria de saúde brasileira?
4. As Inovações voltadas às especificidades e necessidades nacionais na área de saúde configuram uma janela de oportunidade para o sistema de inovação da saúde no Brasil? Como melhor aproveitá-las?

Innovation Policy in the Health Industrial Complex

Liberalization reforms during the 1990s, in special trade reforms, were a “competitive shock” to Brazilian health industry, and initiated a series of transformations. It is worth mentioning, amongst these reforms, the higher articulation of the industry with foreign agents to the detriment of domestic production, and the technological efforts associated to its manufacturing. According to the Ministry of Health, the balance of trade deficit raised from US\$ 700 million in the end of the 1980s to US\$ 7,13 billion in 2008. More than the increase of external vulnerability, what has also worsened was the Brazilian dependence on imports of technological more sophisticated items. In 2008, for instance, US\$ 1,4 billion was spent to import vaccine, serum, and hemoderivatives.

More recently the Health Industrial Complex was taken as a strategic area to be promoted by federal policies to industry and innovation, such as the Productive Development Policy launched in 2008. This policy is part of the recovery process that Federal Government is undertaking in order to regain the lead of the planning and implementation of industry and technology explicit policies. Health Industrial Complex is also contemplated by other important federal programmes, such as “More Health” – the “Health PAC”, the BNDES Program to support the development of the Health Industrial Complex (BNDES Profarma) and the Economic Subvention Program to innovation from FINEP.

In PDP Health Industrial Complex is part of the “Mobilizing Programs in Strategic Areas”, posed to overtake the challenges related to science, technology and innovation. Amongst the challenges posed to the Health Industrial Complex it is worth mentioning the reduction of Health National System vulnerability and the increase of investments in innovation. The former is related both to the dependence of the Health Industrial Complex to imports of knowledge and technology more intensive products, and to the high balance of trade deficit. The latter is related to the small innovative capacity of the sectors that comprise the Health Industrial Complex – chemical and biotechnological based industries, mechanics, electronics and materials based industries, and services sectors -, as the pharmaceutical Brazilian industry. In 2009, national pharmaceutical market earned around US\$ 17,2 billion and had a trade deficit of US\$ 4 billion, approximately 70% of the total trade deficit (US\$ 5,7 billion) of the chemical and biotechnological base subsystem of the Health Industrial Complex.

This configuration of high external and technological dependence of the Health Industrial Complex has repercussions in the capacity to formulating and implementing health public policy in Brazil – particularly in the realm of the Single Health System (SUS). The diminished innovative capacity of the Health Industrial Complex may be considered, based on a broader perspective, as a sign of the immaturity of the Brazilian national system of innovation. Changing this situation requires the strengthening of the national health industry, not only in what concerns its productive but also its innovative capacity. Some underdeveloped countries have been implementing innovations in health care with focused on addressing specific epidemiological profile of its population. For example, the search for vaccines for neglected diseases, the development of equipment designed to lower cost and to greater portability. It is thus emphasized here the role of the State in the implementation of explicit industrial policies that consider innovation as a systemic phenomenon.

In Brazil, health-industrial industry policies are based in the health-industrial complex (HIC) with perspective of the systemic approach. This is due in part to the strong influence that the approach of health-industrial complex has in the formulating and implementing of policies for this area. The difference between 'area' and HIC 'approach' must be reinforced. The first refers to government action in the industrial area of health. The second is a political economy approach to the health industry (including services), which adopts a systemic perspective of innovation. In general, HIC aims to provide a theoretical-political and analytical framework to guide the articulation of health policies with national industrial and technological development with focus on innovation, giving health a central role in developing technological, economic and social development of Brazil.

The thematic session **Innovation Policy in the Health Industrial Complex** intends to discuss the main policies to production and innovation in the Health Industrial Complex area, aiming at overcoming the external vulnerability of the health national system, and the diminished innovative capacity of the Brazilian health industry. In addition the role of the State to change this frame and the place of health to national development should also be brought into debate.

Guiding questions:

1. What is the role of the State (in special of the Ministry of Health) in the articulation, formulation and implementation of favorable policies to the maturation of the Brazilian health national system of innovation?

2. How can the State act in order to reduce – or even overcome – the external vulnerability and technological dependence in the health area?
3. What is the role of public procurement to foster innovation in the Brazilian health industry?
4. How is the national healthcare industry perception of the current policies for production and innovation? Are the governments programs able to strengthen the industry and especially its innovative capacity?