

A retomada das políticas industriais e o papel das compras públicas no setor da saúde no Brasil: alguns apontamentos

The revival of industrial policies and the role of public procurement in the health sector in Brazil: some observations

Daniel Suzarte Silva | daniel.suzarte@ufba.br | Doutorando do Programa de Pós-Graduação de Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE/UFBA).

Leonardo Bispo de Jesus Junior | lbjunior@ufba.br | Professor Adjunto da Pós-Graduação de Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE/UFBA).

Nuno Jorge Rodrigues Teles Sampaio | teles.nuno@ufba.br | Professor Adjunto da Pós-Graduação de Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE/UFBA).

Recebimento do Artigo: Maio de 2024 | **Aceite:** Agosto de 2025.

Resumo: Este artigo analisa como as compras públicas podem ou não ser um instrumento indutor do Estado para direcionar e executar políticas de desenvolvimento industrial no setor da saúde, levando em conta o contexto, o debate e as práticas internacionais. Para isso, procurou investigar como as políticas industriais estão sendo retomadas nos diversos países, depois da pandemia do Covid-19, e qual a participação das compras públicas, principalmente, no setor da saúde. Fez-se uma breve apresentação de como a retomada da política industrial vem sendo aplicada no mundo e no Brasil hoje; identificam-se os limites e a participação das compras públicas como instrumento de política industrial, atualmente; e apresenta-se saber o papel das compras públicas no setor de saúde no Brasil. Observou-se que as compras públicas ainda guardam importância como instrumento de política industrial em países como EUA e China, e, mesmo apresentando limites, no Brasil. No período pós-Covid-19, o SUS tem um importante papel no uso do poder das compras públicas para promover política industrial no setor.

Palavras-chave: Política Industrial; Compras Públicas; Saúde; Economia Internacional; Brasil.

Abstract: This article aims to analyze how public procurement may or may not be an instrument used by the State to guide and implement industrial development policies in the health sector, taking into account the context, debate, and international practices. To this end, it sought to investigate how industrial policies are being resumed in various countries after the COVID-19 pandemic and what role public procurement plays, particularly in the health sector. A brief presentation was made on how the resumption of industrial policy is being applied in the world and in Brazil today; it identifies the limits and participation of public procurement as an instrument of industrial policy today; and it shows the role of public procurement in the health sector in Brazil. It was observed that public procurement still retains its importance as an industrial policy instrument in countries such as the US and China, and even though it has its limits in Brazil, post-Covid-19, the SUS (Unified Health System) plays an important role in using the power of public procurement to promote industrial policy in the sector.

Keywords: Industrial Policy; Public Procurement; Health; International Economy; Brazil.

1. INTRODUÇÃO

A saúde é um dos eixos de significativa importância para o desenvolvimento econômico e social de um país. Neste setor, há convergências entre objetivos sociais e econômicos, condicionando o pleno exercício dos direitos humanos e arrastando uma complexa cadeia de bens e serviços de alta tecnologia (Pimentel, V. *et al.*, 2012).

Em 2020, o impacto da pandemia de Covid-19 mostrou as vulnerabilidades estruturais das cadeias de valor relacionadas à produção de bens da saúde. Dentre essas vulnerabilidades, a centralização da produção de bens essenciais em poucos países (China e Índia, por exemplo) tem bastante destaque. Perante tal questão, observaram-se vários desafios, como, por exemplo, a dificuldade de importação de equipamentos e de materiais, por causa da elevação da procura internacional e da vulnerabilidade produtiva local. Em um outro momento, destacou-se limitações para importação de insumos farmacêuticos ativos (IFAs) e vacinas (Nyko; Pimentel; Braga, 2024; Reis; Pieroni, 2021; Teles, 2022). Com isso, o papel das políticas industriais ganha força, objetivando a redução da dependência externa (Klein; Pettis, 2020; Nyko; Pimentel; Braga, 2024; Tooze, 2021).

A interrupção do fornecimento de produtos essenciais ficou evidente na crise, como fonte potencial de riscos sistêmicos e mesmo uma questão de segurança nacional, principalmente, quando a produção se torna concentrada em um ou dois países, somente. Choques semelhantes à Covid-19 têm o potencial de causar restrições consideráveis à disponibilidade desses mesmos produtos (Nyko; Pimentel; Braga, 2024; Teles, 2022; Tooze, 2021).

Para além das questões da pandemia, o contexto de disputas geopolíticas e geoeconômicas entre EUA e China deixa evidente a batalha travada por soberania tecnológica e produtiva, ou seja, o embate se dando pela busca de elevação da competitividade/redução dos custos, pela ótica empresarial, e pelo risco de falta de bens essenciais para a população, no aspecto público. Esses aspectos podem ter sido a referência para a elaboração de novas políticas industriais pelo mundo (Klein; Pettis, 2020; Nyko; Pimentel; Braga, 2024; Tooze, 2021).

Assim, partindo desse cenário, este artigo pretende discutir a importância e os limites das compras públicas como um instrumento de política industrial no setor da saúde, no âmbito internacional e no Brasil, pós-Covid. Para atingir o objetivo proposto, o artigo foi dividido em cinco seções, além dessa introdução. Na segunda seção, pretende-se responder as seguintes questões: como a política industrial vem sendo retomada no pós-Covid? Quais instrumentos estão sendo utilizados? E, por quê? Na seção seguinte, busca-se entender se e como as compras públicas estão sendo utilizadas no cenário internacional e nacional e se elas têm participação como instrumento de políticas industriais no setor da saúde. A quarta seção tem o papel de apresentar o Sistema Único de Saúde (SUS) e mostrar a importância das compras públicas como importantes instrumentos de política industrial no Brasil. E, na última seção, são apresentadas as considerações finais.

2. POLÍTICA INDUSTRIAL: RETOMADA E INSTRUMENTOS UTILIZADOS

O retorno da política industrial tem ocorrido nos países de alta renda. As políticas industriais adotadas apresentam uma maior complexidade, com a utilização de diversos instrumentos, a saber: direcionamento para o exterior; diferentes formas de subsídios; e medidas de incentivos à exportação (Juhász *et al.*, 2022; Juhász; Lane; Rodrik, 2023). O aumento das intervenções de políticas industriais tem ocorrido ao longo da década de 2010, com grande aceleração entre os anos de 2018 e 2021. Depois da crise de 2008 e da ascensão da China como potência industrial e econômica, as políticas industriais passaram a fazer parte da competição geopolítica e tecnológica (Juhász; Lane; Rodrik, 2023; Klein; Pettis, 2020).

Observa-se, também, que o uso de novas políticas industriais (NPIs, sigla em inglês) tem sido desigual. A participação das Economias Avançadas (AEs, sigla em inglês) foi de 70,9%, dos mercados emergentes e das economias em desenvolvimento (EMDEs, sigla em inglês) de 29,1%. Países como a China, os Estados Unidos, e os pertencentes à União Europeia são responsáveis por 47,7% das intervenções de políticas industriais, segundo o estudo de Evenett *et al.* (2024).

As motivações que levaram os governos a realizarem novas políticas industriais, em 2023, segundo Evenett *et al.* (2024), foram: competitividade estratégica (37,0%); preocupações relacionadas ao clima (28,1%); resiliência da cadeia de suprimentos (15,2%); e preocupações geopolíticas e segurança nacional (19,7%). Os autores observam, ainda, que, as EMDEs têm como principal preocupação a competitividade estratégica e outros motivos, enquanto as AEs têm mais preocupações com a geopolítica, a questão climática e a segurança nacional. Os instrumentos utilizados para a segurança nacional, por exemplo, são os mais variados, incluindo medidas comerciais e compras públicas. No caso da competitividade estratégica, tem-se utilizado, principalmente, os subsídios domésticos (subsídios financeiros diretos, empréstimos estatais e outras ajudas do Estado) e os incentivos à exportação.

Comparativamente, Europa, Ásia Central e América do Norte utilizam mais subsídios domésticos que outras regiões. Já a Ásia-Pacífico, a América Latina e o Caribe e o Sul da Ásia utilizam mais barreiras à importação. Em termos de compras públicas, países da América do Norte implantam mais essas medidas do que outras regiões (Evenett *et al.*, 2024). Na próxima seção, a questão das compras públicas será mais detalhada.

3. COMPRAS PÚBLICAS: PARTICIPAÇÃO E LIMITES NA POLÍTICA INDUSTRIAL PÓS-COVID

As compras públicas são ferramentas usadas por órgãos da administração pública ou das empresas estatais de diversos países e regiões para obter produtos, serviços e contratar obras para atender seus interesses e necessidades. Em síntese, é uma forma de contratação público-privada quase inevitável para o funcionamento da administração pública (Costa; Terra, 2019; Foss, 2019; IPEA, 2021). Em outras palavras,

Conforme destacado, a política de compras governamentais permite que o Estado cumpra suas funções, seja em virtude da utilização dos bens e serviços por parte da máquina pública, seja para o cumprimento de seus compromissos perante a sociedade. Esta política se remete a aquisições de bens e serviços, (tais como compras, contratações, leasing ou qualquer outro meio contratual) realizados pelos governos que ligam diretamente fornecedores e compradores dos serviços públicos e está diretamente ligada à política fiscal. Dado que os gastos atrelados a despesas com compras ocorrem conforme é a condução da política fiscal (Santos, 2022, p. 109).

Para além da economicidade, as compras públicas têm o uso do poder de compra como instrumento de realização de objetivos governamentais, ou seja, sua utilização como meio de política pública tem o objetivo, também, de promover o desenvolvimento nacional (Costa; Terra, 2019; IPEA, 2021).

Diferentes países têm feito uso das compras públicas com o objetivo de incentivar à indústria local, manter e/ou criar empregos e, até mesmo, encorajar o desenvolvimento tecnológico (Weiss; Thurbon, 2006). Em média, 12% do Produto Interno Bruto (PIB) e 29% do total dos gastos dos países-membros da OCDE são com compras públicas (Foss, 2019). Dentre as compras públicas, o país que mais se destaca é os EUA. Através de seu programa *Buy American Act*, os norte-americanos dão preferência aos produtos com conteúdo local (Foss, 2019; IPEA, 2021). Apesar de ter um sistema de compras públicas, na esfera do comércio internacional, os EUA lideram as negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC)

do Acordo sobre Compras Governamentais (*Government Procurement Agreement – GPA*) (IPEA, 2021). Parece contraditório, mas essas instituições assumem o papel de moldar o comércio internacional de forma a favorecer determinados interesses (Panitch; Gindin, 2012).

Assim, segundo Anderson e Arrowsmith (2011), a lógica das compras pública da OMC é amplamente baseada no livre comércio internacional e na não discriminação. O GPA é composto pela maioria dos países desenvolvidos, principalmente os países-membros da União Europeia. Este acordo tem como princípio fundamental a não discriminação, ou seja, nenhum dos países-membros do acordo tratará menos favoravelmente os produtos, os serviços e fornecedores de outros (IPEA, 2021). Porém, o governo norte-americano, mesmo advogando a favor do princípio da não discriminação e da abertura do mercado de compras públicas dos países, entra em contradição com a seletividade de seu regime de compras governamentais (Yukins; Schooner, 2007).

Outro ponto importante, aqui, é o apoio expressivo do governo dos EUA às suas empresas nacionais, para adquirirem acesso aos mercados externos de aquisições públicas. Para isso, as empresas de tecnologia de tamanho médio foram auxiliadas por mecanismos de investimento, através de várias agências governamentais. Por exemplo, desde 1953, a *Small Business Administration* apoia pequenas empresas, de forma a melhorar o nível de concorrência. Para além disso, há, ainda, mecanismos de apoio aos compradores externos de produtos norte-americanos. Conforme relatam Baumann (2024) e Reich (1982), os EUA demandam mais da metade das aeronaves, equipamentos de rádio e TV produzidos e compra 25% de todos os instrumentos científicos e de engenharia, 1/3 das válvulas eletrônicas e manufaturas de não ferrosos.

Questões são levantadas sobre se as diretrizes do comércio internacional trariam limites aos países em desenvolvimento utilizar a política de compras governamentais (Chang, 2006; IPEA, 2021; Muchhala, 2007; Wade, 2003). No geral, há duas análises divergentes e outras posições intermediárias sobre o assunto. A primeira perspectiva tem alicerce no pressuposto dos benefícios que o livre comércio traz para todas as partes e a possibilidade que os países em desenvolvimento têm de abrir mão de suas compras de bens e serviços a custos menores em favor da promoção do desenvolvimento do setor produtivo local (Anderson; Arrowsmith, 2011; Anderson; Yukins, 2020).

Segundo alguns autores, o GPA pode ser entendido como um instrumento flexível, que permite os países-membros terem suas necessidades atendidas em termos de objetivos socioeconômicos (Arrowsmith, 2003; McCrudden, 2007). Porém, observa-se a necessidade de *policy makers* capazes de utilizar a flexibilidade desses mecanismos, além de capacidade institucional suficiente, coisa deficitária para a maioria dos países em desenvolvimento (Kattel; Lember, 2010).

A segunda ótica defende que os países em desenvolvimento tenham liberdade de exercer suas compras públicas para promover o desenvolvimento, mas isso poderia ser limitado se estes se juntassem ao GPA, na medida em que esta organização poderia restringir as políticas de desenvolvimento tecnológico nacional, já que estas podem favorecer competidores locais, em detrimento dos estrangeiros (Foss, 2019; Kattel; Lember, 2010).

Com base no cenário apresentado acima, ao longo dos anos, o Brasil reformou sua legislação licitatória. As Leis 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC), 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e 13.303/2016 (Lei das Estatais) garantem maior agilidade e transparência ao processo de compras públicas nacionais. De forma mais detalhada,

O sistema de compras governamentais brasileiro é um conjunto excessivamente prescritivo de normas e regulamentos com oportunidades limitadas para arranjos novos e flexíveis. A Lei de Compras Públicas Brasileira (Lei 8.666/1993), promulgada na década de 1990 com o escopo de organizar o sistema de contratação governamental naquela época, já estava enfraquecida por escândalos de fraude e corrupção. Uma nova Lei de Compras Públicas (Lei 14.133/2021) entrou em vigor em abril de 2021, mas não afetou diretamente os contratos de aquisição de

tecnologia. Ainda assim, estabeleceu novas modalidades de contratação público-privada (por exemplo, diálogo competitivo) e novas condições favoráveis à inovação para os mecanismos de licitação já definidos (por exemplo, concurso de prêmios permitindo a cessão de direitos de propriedade intelectual ao indivíduo, não exclusivamente para a parte contratante, a entidade estatal). Devido a esse contexto, a contratação com o governo brasileiro nos níveis federal, estadual e municipal é complexa, cercada de incertezas e riscos. Não obstante o regime geral de contratação, a ordem tecnológica dispensa licitação, embora obedeça a procedimento específico estabelecido em lei (Decreto 9.283/2018) (Foss; Coutinho, 2023, p.52, tradução própria).

Comparativamente, Brasil e EUA têm adotado de forma semelhante compras públicas, como forma de assegurar fonte de demanda, permitindo alcançar escala produtiva em alguns setores. Talvez, no Brasil, o processo seja mais transparente. Nos EUA, o processo é mais disfarçado em programas de políticas públicas variadas. Mesmo assim, é possível identificar as compras públicas como uma importante fonte de demanda para a produção de alguns setores (Baumann, 2024), como o de saúde.

Nos EUA, por exemplo, o principal instrumento utilizado para incentivar e direcionar as compras públicas da saúde foi a lista de medicamentos e dispositivos essenciais, elaborada, conjuntamente, pelo governo federal, setor privado, especialistas e terceiro setor (FDA, 2022). Esse documento inclui as compras governamentais, além de outras ferramentas. Entre junho de 2020 e dezembro de 2021, a produção doméstica de testes para Covid-19, por exemplo, aumentou de 40 milhões para 400 milhões de testes por mês. E o governo federal norte-americano, sob a administração Biden, investiu US\$ 105 milhões no aumento da capacidade de produção de seis medicamentos em escassez até junho de 2022, conforme o Public Health Supply Chain and Industrial Base One-Year Report, publicado em fevereiro de 2022 (Nyko; Pimentel; Braga, 2024; United States, 2022).

Na União Europeia, as compras governamentais conjuntas para a saúde foram propostas para inclusão pela Comissão Europeia, a fim de atender às necessidades dos países-membros, devido à preocupação com desabastecimentos localizados em determinados países do bloco (European Commission, 2020a; European Commission, 2020b). Destacam-se, portanto, as parcerias internacionais e as compras públicas em saúde para incentivar a diversificação da oferta e viabilizar a adaptabilidade das cadeias produtivas além da UE (Nyko; Pimentel; Braga, 2024).

A China, por sua vez, incluiu, em seu 14º Plano Quinquenal (2021-2025), no âmbito do desenvolvimento tecnológico e industrial, as ciências da saúde como uma das áreas prioritárias para o aperfeiçoamento de competências e a redução da dependência externa. O plano estabelece diversas diretrizes, entre as quais políticas de compras públicas em saúde, para apoiar produtos e serviços inovadores (China, 2021). Além disso, no contexto da segurança nacional, as vacinas ocupam um papel central, tanto no aspecto produtivo quanto no desenvolvimento de plataformas tecnológicas para a criação de novas vacinas (Nyko; Pimentel; Braga, 2024).

4. SAÚDE, DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DA POLÍTICA INDUSTRIAL: O CASO BRASILEIRO

A saúde como direito tem base no sistema de proteção social, portanto, sua provisão deve ser garantida para além do mercado. Porém, faz-se necessário uma base material que perpassasse pela esfera de acumulação de capital, traduzindo-se na formação de um Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS), em um contexto internacional globalizado e financeirizado (Viana; Silva; Elias, 2007). Então, a construção e a efetivação de sistemas modernos de saúde passam pela interação complexa entre processos econômicos, políticos, sociais e ambientais, em que se debate a relação entre saúde e desenvolvimento como objetivo; isto é, a combinação dinâmica e virtuosa entre crescimento econômico, mudança estrutural da base produtiva e

melhora da qualidade de vida da população (Viana; Elias, 2007). É nessa ótica que a saúde se torna uma das estratégias ou eixos da promoção de políticas industriais neste artigo.

Assim, partindo-se da crise pandêmica do Covid-19, acentuou-se a desarticulação das cadeias globais de valor. Isso deixou claro que a saúde é um setor estratégico, visto que cada país teve a reação natural de resolução de problemas internos como prioridade, em um contexto de crise na governança global (Gadelha *et al.*, 2021). Logo, destacou-se a importância de abordar a saúde como um espaço de desenvolvimento de uma interação mútua entre o econômico e o social. Ou seja, ficou transparente e em evidência que no espaço de reprodução da dinâmica capitalista há uma tensa interação da saúde com a vida, a política e a sociedade, transpondo as óticas segmentadas e setorializadas que a tratam como mera falha de mercado ou como área específica e ilhada das políticas sociais (Gadelha, 2022a).

Num contexto nacional e internacional de significativas mudanças sociais, econômicas, geopolíticas e tecnológicas, o Brasil está inserido com influência importante na área da saúde, graças as suas dimensões e proporções territoriais e populacionais, mas, principalmente, pela capacidade de organização do SUS, um amplo e universal arranjo político, que fornece assistência médica aos cidadãos, muitas vezes por meio de compras públicas em larga escala (Foss; Coutinho, 2023; Gadelha, 2022b).

Diante disso, a criação do CEIS tem um importante papel na autonomia estratégica e na segurança nacional, significativamente pela ótica da segurança econômica e da segurança política e, ainda, pelo potencial de inter-relação com a indústria de defesa (e, por consequência, a ligação com a segurança militar). A segurança nacional de um Estado perpassa pela importância da autossuficiência em tempos de conflitos ou interrupção de fluxos, possibilitando menor vulnerabilidade a pressões internacionais (Padula, 2017).

4.1. O SUS como um eixo de política industrial

No Brasil, a garantia de acesso integral, universal e equânime à saúde é dado constitucionalmente, formando, assim, em termos populacionais, o maior sistema universal de saúde do mundo (Brasil, 1988). Entretanto, o SUS tem suas contradições e obstáculos. O seu subfinanciamento é algo histórico (Dweck; Moretti; Melo, 2021), mas o sistema vem ampliando seu acesso e, consequentemente, aprofundando suas vulnerabilidades externas em termos comerciais, tornando difícil a manutenção do compromisso constitucional de atenção à saúde de forma integral, universal e gratuita em todo o território brasileiro (Gadelha *et al.*, 2021).

Mesmo com o subfinanciamento, a escala do SUS é capaz de impactar não apenas a saúde, de imediato, mas, também, a economia, a indústria, a tecnologia e as relações internacionais. O poder de demanda do SUS, gerado pelo compromisso de acesso universal, proporciona o desafio de garantir promoção, prevenção e atenção à saúde em termos nacionais, indo além da capacidade produtiva e tecnológica instalada. Isso quer dizer que, sem uma base produtiva e tecnológica direcionada à demanda do SUS, o princípio da universalidade de acesso terá limitação em sua expansão, pois, passa a estar dependente do aumento das importações, formando elevados déficits comerciais (Gadelha *et al.*, 2021).

Gadelha e Temporão (2018) argumentam que existe uma restrição estrutural (restrição externa) à expansão do SUS em termos de ampliação do acesso, que se tornou ainda mais evidente com a crise pandêmica, mostrando a vulnerabilidade do sistema. A estrutura produtiva nacional do setor de saúde é precária, devido ao padrão de desenvolvimento adotado, impossibilitando a autonomia da oferta de atenção à saúde para os cidadãos. Isto demonstra uma ordem internacional que leva à dependência de países que estão de fora do limitado círculo de geração e retenção de conhecimento.

Em termos macroeconômicos, o subfinanciamento do SUS e o alto e constante déficit da balança comercial do setor de saúde põem em risco os serviços de saúde, colocando-os à mercê das instabilidades e volatilidades das variáveis macroeconômicas. Por exemplo, o déficit na balança comercial do setor se

aproxima de US\$ 15 bilhões/ano, correspondendo a maior participação no déficit comercial de alta tecnologia do país. Em 2020, ano de início da pandemia, a fragilidade da capacidade produtiva nacional era tanta que, apenas, quatro empresas produziam ventiladores pulmonar/mecânico no Brasil e boa parte dos componentes tecnológicos críticos eram importados. Sendo que, já em 2019, 60% da produção local dependia de importação, sem falar que, nos itens mais complexos, como *software* e sensores, 80% da demanda era atendida por bens importados (Gadelha *et al.*, 2021).

A concepção do CEIS, quando articulada com a análise da economia política, torna decisiva a base econômica e material em saúde. Na medida em que esta reproduz as características do padrão nacional de desenvolvimento, limita, de forma estrutural, a concretização dos princípios do SUS (Gadelha, 2022b). No âmbito geopolítico, tomando como estratégia o exercício de liderança do Estado Brasileiro, busca-se, como questão central, a autonomia estratégica e a segurança sanitária como parte da segurança nacional, tendo, como questão-chave, parcerias com países no seu entorno estratégico e no âmbito do Brics, visando aproveitar o mercado regional sul-americano e africano, articulando o CEIS e a base industrial da defesa nos aspectos produtivo e tecnológico (Padula; Noronha; Mitidieri, 2017).

A disponibilidade e o acesso global à vacina contra Covid-19 demonstram o espaço social e de soberania nacional em que se concretiza a relação do movimento capitalista da indústria mundial. As assimetrias na geração do conhecimento e produção na esfera internacional, relacionadas a diferença de acesso entre a população de diversos países às vacinas, mostram, de forma clara, a estrutura da relação centro-periferia na área da saúde, sob a perspectiva do CEIS (Gadelha, 2022b).

Assim, admite-se a necessidade de uma institucionalidade normativa e política para lidar com emergências sanitárias, como a pandemia. O SUS se configura um elemento essencial dessa institucionalidade, dado o potencial do setor de saúde ser um importante vetor de expansão econômica (Foss; Coutinho, 2023; Gadelha *et al.*, 2021). Cerca de 10% do PIB brasileiro é mobilizado pela saúde, sendo este setor responsável por 1/3 do esforço científico e de pesquisa, além de gerar empregos de alta qualificação, atrelados às novas tecnologias (Gadelha, 2022b).

4.2. Compras públicas no setor de saúde no Brasil: um instrumento de desenvolvimento econômico e social

A ampliação do acesso público à saúde e suas tecnologias pressiona a demanda por produtos deste setor estratégico para o país. Assim, um modo de sair da situação de vulnerabilidade é a utilização do poder de compra do SUS, um dos maiores sistemas de saúde do mundo, para articular uma política industrial capaz de estimular o setor produtivo na produção e inovação local (Gadelha *et al.*, 2021).

Nesse sentido, Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs) se configuram uma estratégia importante de colaboração entre instituições públicas produtoras de produtos estratégicos em saúde e de CT&I e empresas privadas, orientadas à atender demandas específicas do SUS e dando ao Estado brasileiro o poder de negociação suficiente para superar a dependência tecnológica nacional (Gadelha *et al.*, 2021; Pimentel; Paranhos; Chiarini, 2022).

Em resumo, uma parcela da demanda sendo garantida pelo Ministério da Saúde (MS) aos parceiros da PDP, podendo variar de 25% a 100%, de um determinado medicamento, em um certo período. De contraparte, a instituição pública passa a ter os direitos de propriedade da tecnologia desse medicamento de forma integral. O intuito seria transformar a demanda do SUS em um meio para cooperação tecnológica, que seria difícil de ocorrer de forma espontânea. A estabilidade de preços e quantidades e a garantia de internalização de plataformas tecnológicas no país viabilizaria, além de vantagem econômica e para a saúde da população brasileira, em termos de fornecimento de produtos estratégicos para SUS, o aumento da

competitividade da indústria brasileira. Assim, faz-se necessário que o MS assuma seu papel de agente coordenador do SUS, centralizando as aquisições dos insumos ou firmando PDPs (Gadelha *et al.*, 2021).

Faz-se importante lembrar que, a produção de vacinas para Covid-19 foi possível no Brasil porque a Fiocruz (biofármacos) e o Butantan (vacinas virais) possuem capacidade tecnológica acumulada para articular projetos de parcerias com o setor privado para adquirir tecnologia e para o desenvolvimento e a produção em larga escala, entrelaçando, de forma simultânea, o Estado, o setor empresarial e as instituições de CT&I (Gadelha *et al.*, 2021; Foss; Coutinho, 2023). Com base no que foi dito acima, há, aqui, um exemplo recente que reforça a hipótese conceitual do CEIS, de que o processo de desenvolvimento econômico e social se articulam juntos quando o assunto é a saúde (Gadelha, 2022b).

A reorganização das cadeias globais de valor abre espaços para o redesenho de setores industriais brasileiros, principalmente os relacionados ao CEIS, não somente com foco na produção concentrada de produtos finais, mas, também, como oportunidade de produção voltada para atender as demandas dos EUA e da Europa, regiões motivadas em diminuir a dependência econômica em relação ao Oriente. Tal redesenho deveria passar pela elaboração de políticas de atração de empresas transnacionais, dada a inexistência de empresas locais, através da promoção de políticas de compras públicas, levando em conta transferência tecnológica e formação de *joint ventures* com empresas nacionais, para ter compatibilidade com o Acordo Mercosul-União Europeia, anunciado em 2024.

No entanto, quando o país tiver competência para o atendimento de determinadas demandas do Estado, faz-se necessário estar atento com a adesão de acordos internacionais de compras públicas, pois estas são primordiais a quaisquer políticas de incentivo ao CEIS (Sabbatini, 2022). Por exemplo, em 2024, no Acordo Mercosul-União Europeia, anunciado pelo governo Lula, na parte de compras governamentais, houve a exclusão das aquisições do SUS, ou seja, o sistema de saúde dará preferência aos fornecedores nacionais (Paixão; Coleta, 2024).

Em termos práticos, segundo Maldonado e Cruz (2022), argumenta-se pela necessidade de identificar convergências entre ações e programas do SUS e a capacidade industrial nacional, de modo a poder centralizar as compras públicas, dando escala à produção local e articulando-a com o financiamento e outros mecanismos de política industrial. Pois, conforme já comentado, as políticas de compras públicas do SUS têm significativos multiplicadores econômicos, podendo atuar como um vetor de coordenação no desenvolvimento produtivo e tecnológico e na geração de empregos qualificados (Teixeira; Rossi; David, 2022).

Atualmente, sabe-se que a produção nacional no setor de saúde responde por 42% das necessidades nacionais. Em abril de 2023, a recriação do Grupo Executivo do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (Geceis), anunciada pelo Governo Federal, tem como objetivo a promoção da articulação governamental e formulação de medidas que fortaleçam a produção e a inovação na área da saúde. No decreto nº 11.630, de agosto de 2023, houve a recriação, também, da Comissão Interministerial de Inovações e Aquisições do Novo PAC (CIIA – PAC), com o intuito de garantir que as aquisições públicas deem preferência ao conteúdo nacional, estimulando o desenvolvimento industrial brasileiro.

Em janeiro de 2024, o governo federal lançou a Nova Indústria Brasil (NIB), definida como uma proposta de “neo-industrialização”, ancorada em metas estratégicas, vinculadas a seis “missões” que direcionariam os esforços a serem empreendidos até 2033, assumindo a ótica das missões econômicas, segundo a perspectiva apresentada por Mazzucato (2022). A Missão 2 (Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde) apresenta como desafios: minimizar a importação de insumos básicos, hoje em 90%, na ordem de US\$ 20 bilhões; alinhar as políticas industriais e de comércio exterior; aumentar a efetividade da indução ao investimento privado; reduzir o custo do crédito, especialmente para equipamentos e insumos; aumentar a produção nacional de equipamentos médicos, que hoje atende 50% da demanda; integrar e articular o uso do poder de compra nos diversos entes federativos; promover inovações disruptivas na área da saúde. As metas de 2026-2033

para esta missão são, em 2026, a produção no País de 50 % das necessidades nacionais em medicamentos, vacinas, equipamentos e dispositivos médicos, materiais e outros insumos e tecnologia em saúde; e, em 2033, alcançar 70%. Em termos de contratações públicas, o Novo PAC Saúde pretende destinar R\$ 30 bilhões, até 2026, como estratégia nacional para o desenvolvimento do CEIS (Brasil, 2025). Na próxima seção se apresentará as considerações finais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada da política industrial é uma realidade no período pós-Covid, principalmente, nos países desenvolvidos. Dentre os instrumentos usados, as compras públicas é uma realidade de poucos países, como EUA e China. No entanto, nota-se o potencial de ampliação desse mecanismo em nações como o Brasil, especialmente no setor da saúde. O SUS tem um grande poder de compras públicas, capaz de servir como instrumento de indução do desenvolvimento industrial, através da criação do CEIS. Assim, neste artigo, foi analisada a importância e os limites das compras públicas como instrumento de política industrial no setor da saúde no Brasil. Apesar de poucos estudos e dados sobre compras públicas no setor da saúde, percebeu-se que países como EUA e China fazem uso de tal mecanismo para incentivar sua produção local, diferente dos países da UE, que, ainda, preferem aderir a acordos internacionais, como o GPA, recorrendo ao livre mercado internacional para atender suas necessidades materiais na saúde.

Com a pandemia, as cadeias de valor global mostraram sua fragilidade. Com isso, os países passaram a perceber o setor de saúde como eixo estratégico para garantir soberania e desenvolvimento. Por exemplo, o Brasil é um dos países, dentre as economias em desenvolvimento, que tem um grande poder de compras públicas na saúde, por causa da demanda do SUS, mas, ainda, faz pouco uso destas para incentivar a indústria local, devido a fatores diversos, como segurança jurídica, estabilidade institucional e visão de longo prazo. Mesmo com as dificuldades, em algumas instituições públicas brasileiras, como a Fiocruz e o Butantan (ilhas de excelência), foi possível articular o desenvolvimento nacional das vacinas para combater o vírus da Covid-19, mostrando que é possível usar a demanda do SUS como uma ferramenta para o desenvolvimento da indústria local.

Entretanto, é importante ter cuidado, segundo autores como Sabbatini (2022), Foss (2019) e Kattel e Lember (2010), na assinatura de acordo internacionais, para não abrir mão da seletividade das compras públicas. Por isso, no acordo Mercosul-UE, o Brasil dará preferência aos fornecedores nacionais nas compras pública do setor de saúde, o que não impede que empresas brasileiras façam parcerias com empresas estrangeiras, requisitando transferência tecnológica e *joint ventures*.

Dentro do aspecto estrito de política industrial, tem-se a NIB, programa que tenta retomar a política industrial nos parâmetros mais modernos no Brasil, em que a Missão 2 trata de como reforçar e ampliar o CEIS, tendo a centralização, coordenação e organização das compras governamentais dos entes federativos como um desafio. Desse modo, observa-se que as compras públicas, ainda, guardam importância como instrumento de política industrial, mesmo apresentando limites, no mundo e no Brasil.

6. REFERÊNCIAS

ANDERSON, R. D.; ARROWSMITH, S. The WTO regime on government procurement: past, present and future. In: ARROWSMITH, S.; ANDERSON, R. D. (Org.). *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*. Sue Arrows (ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 3–58.

- ANDERSON, R. D.; YUKINS, C. R. Withdrawing the United States from the WTO Government Procurement Agreement (GPA): Assessing Potential Damage to the U.S. and Its Contracting Community Robert. Thomson Reuters, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3540413. Acesso em: 18 fev. 2025.
- ARROWSMITH, S. *Government Procurement in the WTO*. The Hague: Kluwer Law International, 2003.
- BAUMANN, R. *Política Industrial nos EUA – Possíveis efeitos no Brasil*. IPEA, 2024. p. 27.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasil: 1988.
- BRASIL. Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Nova indústria Brasil – Nova indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável: Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026. Brasília: CNDI, MDIC, 2025. 110p Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.
- CARVALHO, D. *et al. O Mercosul ante os mega-acordos regionais: O tema de compras governamentais*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2024.
- CHANG, H.-J. Policy with in Historical Perspective Space Reference to Trade Special Industrial Policies and. *Economic and Political Weekly*, v. 41, n. 7, p. 627–633, 2006.
- CHINA. Xinhua News Agency. Outline of the People’s Republic of China 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2035. *Xinhua News Agency*, Beijing, 12 mar. 2021. Disponível em: https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/t0284_14th_Five_Year_Plan_EN.pdf#:~:text=The%20following%20document%20is%20China%E2%80%99s%2014th%20Five%20Year,passed%20by%20the%20Chinese%20parliament%2C%20the%20National . Acesso em: 22 fev. 2025.
- COSTA, C. C. DE M.; TERRA, A. C. P. *Compras públicas: para além da economicidade*. [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%20c%20bablicas%20para%20al%20a%20da%20economicidade.pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.
- DWECK, E.; MORETTI, B.; MELO, M. F. G. C. Pandemia e desafios estruturais do CEIS: financiamento do SUS, federalismo da saúde e as relações público-privadas. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 16, p. 239–265, 2021. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/cdes/article/view/559/pdf>. Acesso em: 22 fev. 2025.
- EUROPEAN-COMMISSION. *Pharmaceutical Strategy for Europe*. Brussels: European Commission, 2020a. Disponível em: https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-02/pharma-strategy_report_en_0.pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.
- EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: addressing medicine shortages in the EU*. Brussels: European Commission, 2020b. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2023-10/Communication_medicines_shortages_EN_0.pdf. Acesso em: 22 fev. 2025.
- EVENETT, S. *et al.* The return of industrial policy in data. *World Economy*, v. 47, n. 7, p. 2762–2788, 2024. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/twec.13608>. Acesso em: 22 fev. 2025.
- FDA– FOOD AND DRUG ADMINISTRATION. *Executive Order 13944 List of Essential Medicines, Medical Countermeasures, and Critical Inputs*. Silver Spring: FDA, 2022. Disponível em: <https://www.fda.gov/about-fda/reports/executive-order-13944-list-essential-medicines-medical-countermeasures-and-critical-inputs>. Acesso em: 20 fev. 2025.

- FOSS, M. C. *Compras públicas como instrumento de política de inovação orientada à demanda: experiências no Brasil, nos Estados Unidos e na União Europeia*. 2019. 176 f. Universidade Estadual de Campinas, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1083199>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- FOSS, M. C.; COUTINHO, D. R. Public procurement for innovation: Lessons and challenges of a COVID-19 vaccine contract. *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, v. 7, n. 1–2, p. 44–62, 2023. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/20555636231202680>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- GADELHA, C. *et al.* Dinâmica global, impasses do SUS e o CEIS como saída estruturante da crise 7. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 16, n. 28, p. 281–302, 2021. Disponível em: <https://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/cdes/article/view/561/pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- GADELHA, C. *Saúde é desenvolvimento: o complexo econômico-industrial da saúde como opção estratégica nacional*. Rio de Janeiro: Fiocruz - CEE, 2022a. Disponível em: https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u34/livro_-_cee_-_diagramacao_-_completo.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.
- GADELHA, C. Complexo Econômico-Industrial da Saúde: a base econômica e material do Sistema Único de Saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 38, n. S2, 2022b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/v5ytyHYJjj3tpZn9DYFLzWv/>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- GADELHA, C.; TEMPORÃO, J. G. Desenvolvimento, Inovação e Saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. *Ciencia e Saude Coletiva*, v. 23, n. 6, p. 1891–1902, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/vBqrtdjpbqDjh9ZBTycxyrj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- HARDING, T.; JAVORCIK, B. S.; MAGGIONI, D. FDI Promotion and Comparative Advantage. *Working Paper*, p. 1–26, 2021. Disponível em: https://users.ox.ac.uk/~econ0247/Harding_Javorcik_Maggioni.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.
- IPEA. *Compras Públicas*. 2021 Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/79810970-9580-4941-994f-74a61acaac83/content>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- JUHÁSZ, R. *et al.* The Who, What, When, and How of Industrial Policy: A Text-Based Approach. *SSRN Electronic Journal*, 2022. Disponível em: <https://steg.cepr.org/sites/default/files/2023-01/WP050%20Juh%C3%A1szLaneOehlsenP%C3%A9rez%20TheWhoWhatWhenAndHowOfIndustrialPolicy.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- JUHÁSZ, R.; LANE, N. J.; RODRIK, D. The New Economics of Industrial Policy. *NBER*, p. 1–23, 2023. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31538/w31538.pdf. Acesso em: 20 fev. 2025.
- KATTEL, R.; LEMBER, V. Public procurement as an industrial policy tool: An option for developing countries? *Journal of Public Procurement*, v. 10, n. 3, p. 368–404, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46473312_Public_procurement_as_an_industrial_policy_tool_An_option_for_developing_countries. Acesso em: 20 fev. 2025.
- KLEIN, M. C.; PETTIS, M. *Trade Wars Are Class Wars: How Rising Inequality Distorts the Global Economy and Threatens International Peace*.pdf. Michigan: Yale University Press, 2020.
- MALDONADO, J.; CRUZ, A. Oportunidades e desafios para a indústria de dispositivos médicos. In: GADELHA, C. (Org.). *Saúde é desenvolvimento – O Complexo Econômico-Industrial da Saúde como opção estratégica nacional*. Rio de Janeiro: Fiocruz - CEE, 2022. p. 134–153.
- MAZZUCATO, M. *Missão Economia: Um guia inovador para mudar o capitalismo*. São Paulo: Portifólio-Penguin, 2022.

- MCCRUDDEN, C. *Buying Social Justice: Equality, Government Procurement, & Legal Change*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- MUCHHALA, B. The Policy Space Debate: Does a Globalized and Multilateral Economy Constrain Development Policies? (Asia Program Special Report). n. 136, p. 1–35, 2007.
- NYKO, D.; PIMENTEL, V.; BRAGA, C. Políticas industriais para o Complexo Industrial da Saúde no mundo pós-Covid-19. *R. BNDES*, v. 30, p. 93–148, 2024.
- PADULA, R. Economia Política Internacional da Saúde, autonomia estratégica e segurança nacional. *Carta Internacional*, v. 12, n. 2, p. 174, 2017. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/641/357>. Acesso em: 30 mai. 2025.
- PADULA, R.; NORONHA, G. S. DE; MITIDIERI, T. L. Complexo econômico-industrial da saúde, segurança e autonomia estratégica: a inserção do Brasil no mundo. In: GADELHA, C. A. G. *et al.* (Org.). *Brasil Saúde Amanhã: complexo econômico-industrial da saúde*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2017. p. 173–227. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/hcxhz/pdf/gadelha-9786557080924-07.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2025.
- PAIXÃO, M.; COLETA, R. DELLA. *Acordo Mercosul-UE dá a europeus acesso a licitações em estados no Brasil*. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/12/acordo-mercossul-ue-da-a-europeus-acesso-a-licitacoes-em-estados-no-brasil.shtml#:~:text=O acordo enfim negociado entre,públicas em 22 estados brasileiros](https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/12/acordo-mercossul-ue-da-a-europeus-acesso-a-licitacoes-em-estados-no-brasil.shtml#:~:text=O%20acordo%20enfim%20negociado%20entre,p%C3%BAblicas%20em%2022%20estados%20brasileiros). Acesso em: 25 fev. 2024.
- PANITCH, L.; GINDIN, S. The Rule of Global Necessitation. *The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire*. [S.l.]: Verso Books, 2012. p. 470. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/1210.1259>. Acesso em: 25 fev. 2024.
- PIMENTEL, V. *et al.* Saúde como desenvolvimento: perspectivas para atuação do BNDES no complexo industrial da saúde. In: SOUSA, F. L. (Org.). *BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. p. 27–181.
- PIMENTEL, V. P.; PARANHOS, J.; CHIARINI, T. Desdobramentos da nova Lei de Licitações nas Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo de saúde. *Compras Públicas para Inovação no Brasil: novas possibilidades legais*. [S.l.]: IPEA, 2022. p. 379–429.
- REICH, R. B. Why the U.S. needs an industrial policy. *Harvard Business Review*, v. 60, n. 1, p. 74–81, 1982. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=3867988&site=ehost-live>. Acesso em: 25 fev. 2024.
- REIS, C.; PIERONI, J. P. Perspectivas para o desenvolvimento da cadeia farmacêutica brasileira diante do enfrentamento da Covid-19. *BNDES*, v. 53, p. 83–130, 2021. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/20803>. Acesso em: 25 fev. 2024.
- SABBATINI, R. Limites e oportunidades econômicas do CEIS 4.0 no Brasil. In: GADELHA, CARLOS A. GRABOIS (Org.). *Saúde é desenvolvimento: o complexo econômico-industrial da saúde como opção estratégica nacional*. Rio de Janeiro: Fiocruz - CEE, 2022. p. 102–117.
- SANTOS, N. S. *A política de compras governamentais brasileira de Lula e Temer*. 2022. 126 f. UFU, 2022. Disponível em: [https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/35318/1/PolíticaComprasGovernamentais.pdf](https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/35318/1/Pol%C3%ADticaComprasGovernamentais.pdf). Acesso em: 25 fev. 2024.
- TEIXEIRA, L.; ROSSI, P.; DAVID, G. Saúde também é emprego e renda: uma análise da geração de emprego e renda a partir do CEIS no Brasil. In: GADELHA, C. (Org.). *Saúde é desenvolvimento – O Complexo Econômico-Industrial da Saúde como opção estratégica nacional*. Rio de Janeiro: Fiocruz - CEE, 2022. p. 164–175.

- TELES, N. Pandemia, crise económica e o novo papel do Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, v. 128, p. 15–38, 2022.
- TOOZE, A. *Shutdown: How Covid Shook the World's Economy*. New York: [s.n.], 2021.
- UNITED STATES. Department of Health and Human Services. *Public health supply chain and industrial base: one-year report in response to Executive Order 14.017*. Washington, DC: Department of Health and Human Services, 2022. Disponível em: <https://aspr.hhs.gov/MCM/IBx/2022Report/Pages/default.aspx>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- VIANA, A. L. A.; SILVA, H. P. DA; ELIAS, P. M. E. Economia política da saúde: Introduzindo o debate. *Divulgação em Saúde para Debate*, v. 37, n. December, p. 7–20, 2007. Disponível em: http://abresbrasil.org.br/sites/default/files/economia_politica_viana.pdf. Acesso em: 25 fev. 2024.
- VIANA, A. L. D.; ELIAS, P. E. M. Saúde e desenvolvimento. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, p. 1765–1777, 2007.
- WADE, R. H. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”. *Review of International Political Economy*, v. 10, n. 4, p. 621–644, 2003.
- WEISS, L.; THURBON, E. The business of buying American: Public procurement as trade strategy in the USA. *Review of International Political Economy*, v. 13, n. 5, p. 701–724, 2006.
- YUKINS, C.; SCHOONER, S. L. Incrementalism: Eroding the Impediments to a Global Public Procurement Market. *Georgetown Journal of International Law*, v. 38, p. 528–576, 2007.