

# Relatório da sessão “Pesquisa e desenvolvimento em saúde”

*Carlos Augusto Grabois Gadelha<sup>1</sup>*

---

## 1. Pesquisa e desenvolvimento em saúde: o futuro de uma política setorial

Este relato pretende apresentar alguns dos principais elementos desenvolvidos pelos participantes da mesa sobre pesquisa e desenvolvimento em saúde, apontando para dimensões analíticas e políticas que colaboraram para os propósitos da conferência de “lançar um olhar para o futuro” e de subsidiar a construção de propostas concretas para uma estratégia de longo prazo. Está, assim, fora da proposta e escopo deste texto a realização de uma descrição formal e detalhada das apresentações, considerando também que cada participante foi convidado a produzir um texto sintético. Este trabalho segue, portanto, a orientação da conferência para apresentar uma síntese analítica e política que expressa a visão apreendida nas apresentações e no debate realizado na sessão, sendo, todavia, de responsabilidade do relator, inclusive no que toca aos eventuais erros ou omissões.

O coordenador da mesa, Secretário Reinaldo Guimarães, ressaltou, inicialmente, o peso da saúde nos esforços de pesquisa e desenvolvimento em termos internacionais e nacionais, evidenciando seu caráter estratégico e diferenciado no contexto geral da CT&I. No Brasil, isso se apresenta de forma concreta em praticamente todos os indicadores das atividades científicas e tecnológicas, como a participação nas publicações científicas, nos recursos alocados e nos grupos de pesquisa cadastrados no diretório nacional.

---

<sup>1</sup> Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde da FIOCRUZ.

Esta tendência tende a se consolidar como fica evidente pela participação da saúde nos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), que constitui uma das mais importantes iniciativas recentes para orientar a atividade de pesquisa para as áreas do futuro, articulando redes nacionais em áreas estratégicas. Dos 122 INCT, 41 se dedicam à área da saúde humana, respondendo por 33% das iniciativas apoiadas.

Do ponto de vista industrial, o mercado e a base produtiva do país têm um peso importante no contexto global. A indústria farmacêutica brasileira vem se expandindo significativamente e, no presente, o mercado nacional é o 9º em termos globais, apresentando um valor das vendas no patamar de R\$ 33 bilhões ao ano. Na área de equipamentos médico-hospitalares e odontológicos, também se observa um crescimento recente muito dinâmico, com o mercado já atingindo cerca de R\$ 8 bilhões ao ano. No campo das vacinas, a concentração do mercado na área pública – em torno de 95% do consumo total – tem garantido uma expansão da capacidade produtiva e tecnológica associada ao Programa Nacional de Imunizações, refletindo a potencialidade de se articular a demanda pública com o desenvolvimento tecnológico e a estratégia de inovação.

A despeito desta capacidade produtiva e industrial, foi destacada a fragilidade tecnológica nacional no Complexo Industrial da Saúde, como evidenciado pelo déficit comercial decorrente da baixa capacitação tecnológica. Em quase todos os segmentos do Complexo da Saúde, esta fragilidade aparece – com algumas exceções como os equipamentos odontológicos –, colocando em risco os próprios objetivos constitucionais do SUS relacionados à universalização do acesso à saúde.

Na dimensão política, o coordenador da mesa apontou os seguintes desafios para a área de pesquisa e desenvolvimento em saúde:

1. A necessidade de uma atuação vertical no campo da pesquisa e desenvolvimento em saúde, a exemplo do padrão bem-sucedido já existente nas áreas de petróleo e gás, capitaneado pela Petrobras, da agropecuária, associada à atuação da Embrapa, já se colocando esta abordagem também para a área de defesa. Nesta perspectiva, destacou que a saúde ainda precisa avançar e que elementos de verticalização do fomento – como a criação de uma instituição setorial – precisariam ser colocados em discussão, de modo a aproximar as pesquisas das necessidades de saúde da população.
2. A política de CT&I em saúde (CT&IS) encontra-se no limiar de um novo patamar para permitir sua configuração como uma política de Estado, devendo se expandir e conquistar uma posição de estabilidade em longo prazo.

3. Há necessidade de mudança no regime jurídico e no modelo de gestão das unidades públicas de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e produção em saúde, de modo a garantir sua sustentabilidade e a efetividade e eficiência das ações.
4. O desenvolvimento das atividades de P&D em saúde deve considerar, de um lado, a dinâmica industrial e de mercado e, de outro, as necessidades sociais (esta é uma peculiaridade da P&D em saúde). Com isso, os requerimentos de articulação institucional são decisivos, como os já constituídos no contexto da Política de Desenvolvimento Produtivo, havendo, porém, áreas que precisam avançar, como a de propriedade intelectual.

O empresário Ogari Pacheco enfatizou em sua palestra a retomada de uma política de desenvolvimento para a área farmacêutica com as iniciativas para o estabelecimento de parceiras público-privadas (as Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo – PDP – lançadas em 2009). Na realidade, representa uma retomada da perspectiva de uma intervenção integrada para o setor, recolocando, em novas bases, as iniciativas que remontam o Grupo Executivo da Indústria Farmacêutica (GEIFAR, 1963).

Entre os elementos recentes que mudaram a configuração da indústria, destaca-se o forte impacto do advento dos medicamentos genéricos que alteraram a configuração da área farmacêutica. Este processo é essencial porque as áreas mais intensivas em tecnologia – a farmoquímica e a biotecnologia em saúde – dependem do dinamismo da indústria farmacêutica. É neste contexto que as políticas recentes para o estímulo às parcerias público-privadas são estratégicas ao assegurar o mercado para viabilizar a produção de princípios ativos no país, que ainda é fortemente dependente de importações.

Para permitir o avanço na política de desenvolvimento tecnológico nacional em saúde, destacam-se as seguintes sugestões:

1. A efetiva incorporação das inovações pelo setor produtivo pressupõe a necessidade de considerar, primordialmente, as necessidades das empresas, envolvendo o direcionamento do fomento, das subvenções e de outros mecanismos de estímulo às atividades de P&D em saúde.
2. Além do papel importante do uso do poder de compra do Estado, é importante se conceber e introduzir mecanismos adicionais para estimular a inovação pela via do mercado não governamental.
3. No âmbito regulatório, as instâncias relacionadas à vigilância sanitária, à propriedade intelectual e à regulação de preços devem conceber mecanismos para um tratamento diferenciado das iniciativas nacionais que introduzam inovações tecnológicas (como um

“protocolo Verde-Amarelo” que, por exemplo, permita o *fast track*). Progressivamente, esta mobilização do aparato regulatório permitiria inclusive aumentar a oferta dos produtos em saúde, com impacto na redução dos preços.

O palestrante Pedro Palmeira, do BNDES, enfatizou a importância do Complexo Industrial da Saúde no contexto nacional. As indústrias da saúde são das mais intensivas em conhecimento e em inovação, com impacto na estrutura industrial brasileira, representando, pela ótica das despesas, mais de 8% do PIB, de acordo com o IBGE. Todavia, observa-se uma fragilidade marcante em termos de conhecimento e de inovação, que se reflete num déficit comercial em torno de R\$ 7 bilhões que torna vulnerável a política nacional de saúde.

Esta situação se mostra ainda mais crítica para pensar o futuro ao se considerar a perspectiva de aumento nos gastos em saúde, decorrentes do envelhecimento da população, do aumento da renda, das mudanças no perfil epidemiológico e do fato de o Brasil ter optado por um Sistema Universal de Saúde.

Especificamente no âmbito da indústria farmacêutica, de um lado, é possível afirmar que há um setor produtivo consolidado e em expansão, observando-se um crescimento do mercado superior a 11% ao ano (em termos correntes). A estrutura do mercado é oligopólica, seguindo o padrão internacional, e as empresas nacionais aumentaram sua participação, são capitalizadas e têm tradição no setor. De outro lado, e seguindo a dinâmica geral do complexo, a fragilidade da estratégia de “máquina comercial” sem um comprometimento mais intenso com a inovação é marcante, podendo comprometer a competitividade da indústria no longo prazo. Em termos políticos, o poder de compra do Estado ocupa um lugar de destaque como principal fator indutor da inovação em saúde, reconhecendo-se o papel do ambiente regulatório estável e em processo de aperfeiçoamento.

O palestrante destacou ao final o papel do BNDES – e que também deve ser destacado como elemento central de uma política articulada de inovação – no financiamento às atividades econômicas e tecnológicas em saúde. O Profarma, criado em 2004 para o apoio à indústria farmacêutica, amplia seu escopo de atuação em 2007 para todo o Complexo Industrial da Saúde. A carteira de financiamento do programa atualmente é de R\$ 1,57 bilhões, mobilizando um investimento de R\$ 3,1 bilhões quando se consideram as contrapartidas, o que representa um salto qualitativo na ação desenvolvimentista para a saúde. Além da ampliação do escopo do programa, destaca-se também o foco prioritário na inovação nesta segunda fase, já mobilizando quase 30% do total dos financiamentos para o complexo, no qual é mitigado o risco no investimento nestas atividades.

Além destes recursos para as empresas, o BNDES dispõe de um fundo não reembolsável para o desenvolvimento tecnológico (Funtec), envolvendo instituições de CT&I, visando gerar externalidades tecnológicas para o investimento produtivo na inovação. Na área da saúde, este programa já possui em carteira um valor de R\$ 197 milhões, destacando-se o apoio a atividades biotecnológicas no campo da saúde humana.

O contexto atual de expansão da demanda em saúde, de importância crescente dos mercados emergentes no cenário global e de existência de um setor produtivo consolidado, mostra-se bastante favorável para a inovação em saúde no país. O aproveitamento desta oportunidade, no entanto, depende do enfrentamento de desafios para o futuro voltados ao fortalecimento das competências para inovar das empresas nacionais do Complexo Industrial da Saúde, destacando-se a necessidade de um apoio mais incisivo para as atividades inovadoras orientadas pelas demandas estratégicas em saúde, a consolidação de grupos nacionais que sejam competitivos no contexto global, a articulação em torno do uso do poder de compra do Estado e a utilização do conhecimento pela atividade produtiva, gerando benefícios sociais.

Objetivando contribuir para uma visão prospectiva que incorpora a apresentação efetuada ao final pelo relator responsável por este documento – centrada em aspectos conceituais e desdobramentos políticos de longo prazo – e pelas diversas concepções e sugestões apresentadas pelos participantes da sessão, incluindo o debate com o público, destacam-se as seguintes perspectivas para uma agenda nacional de longo prazo para a inovação em saúde:

1. Há um reconhecimento de que a pesquisa em saúde apresenta uma dimensão bem mais ampla do que a envolvida na necessidade da inovação no âmbito do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS)<sup>1</sup>. Todavia, esta é estratégica para articular as atividades de C&T com o desenvolvimento, pela via da transformação e dinamização produtiva. Sendo assim, a saúde se apresenta como uma área estratégica de longo prazo para o padrão nacional de desenvolvimento ao aliar as dimensões econômica, social, de equidade (pessoal e territorial), científica e tecnológica (líder em termos dos esforços mundiais de P&D em conjunto com a área de defesa), ambiental e geopolítica internacional.
2. O foco na saúde necessariamente remete para uma abordagem da pesquisa e desenvolvimento centrada nas finalidades e na missão destas atividades para a qual convergem diversas áreas de conhecimento e tecnológicas. Isso impõe a necessidade de se pensar um sistema produtivo e de inovação cujas partes se articulam para um objetivo de natureza social. É neste

---

<sup>1</sup> Adota-se a terminologia de Complexo-Econômico industrial da Saúde (CEIS) para evidenciar que, além das atividades industriais, também engloba todas as atividades econômicas relacionadas à saúde, especialmente a área de serviços, que tem um grande peso econômico e uma contribuição significativa para a dinâmica de inovação (para tanto, basta considerar o papel da pesquisa e assistência médica no padrão de inovação do complexo).

contexto que a consolidação da perspectiva política estratégica para o desenvolvimento do CEIS deve ser buscada (assim como se verifica para a área agropecuária e de defesa ou energia que, de fato, constituem complexos econômicos orientados pelas finalidades), se valendo do alto grau de convergência já obtido no período recente entre a Política de Desenvolvimento Produtivo (MDIC), o PAC da Saúde (Mais Saúde/MS) e o PAC da Inovação (MCT).

3. A abordagem centrada na saúde também remete inerentemente para a necessidade de articulação da política de P&D e de inovação com a dimensão social do desenvolvimento. A antiga dicotomia levantada pelo pensamento estruturalista entre a modernização produtiva e a exclusão social pode assumir características diversas na sociedade do conhecimento, relacionadas ao risco do descolamento do padrão de inovação das necessidades sociais. O ponto de partida para uma política de inovação deve ser a necessidade social, o que na saúde se reflete muito concretamente na necessidade de acesso aos bens e serviços em todos os níveis de complexidade (como preceito constitucional do Sistema Único de Saúde), assim como às ações de promoção e prevenção.
4. Nesta perspectiva, a pauta política deve sempre ser norteadada pelas necessidades de saúde, não havendo, em um sistema universal, uma dicotomia entre as necessidades do sistema público e do sistema privado, o que seria incompatível com a concepção da saúde como um direito do cidadão (e não apenas do consumidor). Em outras palavras, a agenda política pautada pelas necessidades de saúde não pode deixar margem a uma dicotomia entre inovações para o SUS (como se este fosse um sistema para os excluídos) e uma inovação para o mercado.
5. Esta abordagem sistêmica voltada às finalidades estratégicas atuais e prospectivas, por sua vez, remete para a necessidade de articulação das distintas esferas de intervenção estatal, com ênfase para a política de saúde, industrial, de inovação e de C&T. O avanço recente, marcado pela criação do GECIS – uma das iniciativas mais exemplares de ação intersetorial que envolve 15 ministérios e instituições públicas –, atua nesta direção e deve ser consolidado e aprofundado como política de Estado para a inovação em saúde numa perspectiva de longo prazo. Pode-se afirmar que o campo da saúde reflete de modo contundente que políticas setoriais fragmentadas fazem parte de uma agenda do passado e que as políticas sistêmicas que articulam diversas atividades econômicas e de P&D são um grande desafio para o futuro. Na perspectiva sistêmica, ao se colocar a saúde como foco e objetivo estratégico, podem ser superadas, do ponto de vista da política pública, as dicotomias entre a promoção à saúde, a prevenção, a assistência e os interesses específicos dos setores de atividade econômica. Certamente, é papel do Estado arbitrar os diversos interesses setoriais, mas se a saúde da população for o alvo – em que a inovação não aparece como um fim mas como um meio – passa-se a ter um critério claro para a

orientação estratégica e para a busca de convergência e de sinergias no âmbito do sistema de saúde e de inovação.<sup>2</sup>

6. Como desdobramento, os requerimentos de articulação de políticas e instrumentos para viabilizar estratégias bem-sucedidas de inovação são de grande envergadura, destacando-se a modernização do Estado para o uso do poder de compra em favor da inovação para atender às necessidades de saúde, convergente com mecanismos de fomento e de incentivos, além de um aparato regulatório que articule a lógica sanitária e a econômica de modo ágil e eficiente. Esta necessidade de articulação institucional com foco na demanda social certamente é dos grandes desafios estratégicos para a inovação em saúde numa perspectiva de longo prazo para reverter as assimetrias internacionais.
7. A perspectiva sistêmica, ao enfatizar o Complexo Econômico-Industrial como o elo frágil do Sistema Nacional de Inovação em Saúde, revelado pelo elevado e crescente déficit comercial e pelos indicadores precários de inovação em saúde (Pintec/IBGE, por exemplo), também revela que, sem a criação de uma capacidade de inovação no âmbito do setor produtivo nacional, a barreira entre o conhecimento e o seu uso social não será superada. Nesta perspectiva, os mecanismos de incentivo à inovação devem considerar as especificidades do setor produtivo para serem bem-sucedidas, inclusive para viabilizar a interação com as instituições de C&T. Sem um setor produtivo inovador, dinâmico e fortalecido para enfrentar a concorrência global, a nossa base de conhecimento não alimentará um padrão de desenvolvimento que viabilize a universalização do acesso, o direcionamento da inovação para as necessidades específicas do país e a geração de renda, emprego qualificado e riqueza no país.
8. Por fim, aparece como uma grande resultante de todo o debate a necessidade de uma profunda modernização do Estado brasileiro para consolidar e aprofundar a estratégia de inovação em saúde como uma das grandes prioridades nacionais. Nesta direção, o fortalecimento de organizações e instrumentos de Estado – como a expansão nacional da Fiocruz como instituição estratégica de Estado, a expansão e ampliação do escopo dos programas em saúde do BNDES e da Finep, as novas abordagens para a Anvisa e o INPI e as mudanças no marco legal para viabilizar o uso sistemático e seguro do poder de compra do Estado, além da avaliação de transformações no aparato institucional de fomento à pesquisa em saúde, entre outros desafios – devem ser fortemente considerados para ancorar uma estratégia necessariamente de longo prazo e de grande envergadura no campo da inovação em saúde.

---

2 Por exemplo, ao se colocar o câncer como um problema de saúde, pode-se pensar em uma estratégia de inovação que envolva desde a organização dos serviços de atenção básica para a promoção e a prevenção até a produção de novos produtos farmacêuticos e de vacinas e equipamentos para diagnóstico.

Em síntese, a saúde emerge do debate claramente como um campo estratégico para a ciência, tecnologia e inovação do país, sendo uma das grandes apostas para a estratégica nacional de desenvolvimento no longo prazo. Revela e sintetiza, ao mesmo tempo, a necessidade de uma política de CT&I comprometida com as necessidades sociais, impondo a definição de orientações estratégicas para O QUE vamos inovar (quais são as grandes escolhas tecnológicas – a dimensão técnico-econômica); PARA QUEM vamos inovar (a quem serve a inovação – a dimensão social); e ONDE vamos inovar (a dimensão territorial do desenvolvimento).