

Como pagar pela construção de um Brasil autônomo e soberano: o caso do complexo econômico industrial da saúde



Gustavo Souto de Noronha noronha.gustavo@gmail.com

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Rio de Janeiro, Brasil.

Daniel Negreiros Conceição danielnconceicao@gmail.com

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

Introdução

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia da Covid-19, a maior crise sanitária que a humanidade enfrentou desde a gripe espanhola. Inevitavelmente foram interrompidos fluxos comerciais internacionais e as medidas de confinamento para contenção do vírus paralisaram economias no mundo todo. Felizmente, em quase todos os países o dinheiro para que os governos centrais dessem resposta à crise apareceu, contrariando radicalmente o principal argumento em defesa da austeridade de que os governos haviam esgotado (ou corriam o risco de esgotar) suas fontes de financiamento. Transferências diretas de renda generosas tornaram-se regra em boa parte das nações. Em vários países foi dado socorro sem precedentes a famílias e empresas, com os governos assumindo aluguéis, custos de energia, e até folhas de pagamentos. A intervenção estatal substancial na economia se mostrou indispensável como resposta ao desafio civilizatório imposto pela pandemia à humanidade.

Entre os desafios colocados pelo surgimento do novo coronavírus o mais notório foi o desenvolvimento de vacinas em tempo recorde, muitas delas utilizando-se de técnicas consolidadas, outras exigindo desenvolvimento de conhecimentos e técnicas na fronteira da biotecnologia. Ambas as vacinas desenvolvidas no Brasil – uma de forma mais tradicional (Butantan-Sinovac) e outra com transferência de tecnologia (Oxford-AstraZeneca-Fiocruz)

– só foram possíveis com parcerias com empresas estrangeiras. Outrossim, o Brasil ainda enfrentou no início da crise dificuldade com o suprimento de máscaras N95 e respiradores para atendimento dos casos mais graves. Em janeiro de 2021 faltou oxigênio na cidade de Manaus.

Este quadro mostra a importância da construção de um Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) capaz de responder não apenas ao surgimento de novas doenças como o Sars-Cov2, mas que tenha a ambição de promover a autonomia estratégica do país na área da saúde. Neste curto ensaio procuraremos apontar os caminhos, possibilidades e restrições para construção deste projeto. Na próxima seção trabalharemos com a conexão entre o CEIS e a autonomia estratégica em saúde. Como entendemos que não é possível desenhar um programa deste porte sem uma efetiva política industrial puxada pelo investimento estatal, é preciso refletir sobre a natureza dos limites sobre os gastos do Estado. Para tanto, resgataremos a tese das Finanças Funcionais (Lerner, 1943) em economia e apontaremos os constrangimentos econômicos que devem ser levados em conta numa agenda fiscal funcional: a restrição externa e outros fatores potencialmente inflacionários. As possibilidades para a criação do CEIS diante das restrições da economia real serão tratadas em seguida para que na conclusão seja possível apontar uma agenda propositiva mínima.

O CEIS e a autonomia estratégica em saúde

Entendemos o CEIS como um sistema que integra setores industriais com os serviços de saúde e, portanto, tem impacto estrutural em toda a economia nacional. O CEIS deve ser percebido como fundamental para a construção da autonomia estratégica em saúde do Brasil. Além de importante peso no produto interno bruto (PIB), intensivo em tecnologias de ponta e conexão transversal com outros setores (como a indústria militar, particularmente quando se pensa a biotecnologia e a nanotecnologia), o provimento de bens e serviços de saúde, cuja demanda cresce inexoravelmente com o desenvolvimento socioeconômico e o consequente aumento da expectativa de vida da população, reforça o seu caráter essencial para a estruturação da economia e da sociedade. Estados influentes no sistema internacional (inclusive as potências emergentes como Índia e China) todos reconhecem o caráter estratégico da indústria da saúde (Padula, Noronha e Mitidieri, 2016). A pandemia da Covid-19 reforçou esse processo em países como Rússia, Índia e China, que fizeram do setor saúde um vetor chave para as suas recuperações econômicas desde o início da pandemia (De Bolle, 2021).

A emergência internacional de saúde pública provocada pelo novo coronavírus reforçou a percepção de que é necessário que o país

seja capaz (em tempo hábil) de mobilizar recursos para a produção de medicamentos antes importados; não dependa de fontes restritas de importação – seja(m) país(es) ou empresa(s); diversifique o máximo possível as fontes de importações (em termos de países e empresas, ou coalizões destes, considerando a propriedade do capital das empresas); diversifique as rotas comerciais de abastecimento e fontes de financiamento. (Padula *et al.*, 2016, p. 182)

Outro ponto importante é que, num sistema monetário internacional onde as moedas nacionais possuem diferentes níveis de aceitabilidade e a maior parte das transações comerciais ocorre em dólares estadunidenses, nações técnica e materialmente mais dependentes podem ser adversamente afetadas por mudanças bruscas nos rumos da economia dos EUA. Neste sentido, é importante construir parcerias alternativas, inclusive estabelecendo relações comerciais e financeiras denominadas em outras moedas que não o dólar, com os parceiros comerciais mais relevantes (União Europeia, demais países do BRICS e América do Sul), de modo a diluir o efeito adverso de variações mais bruscas na oferta de qualquer dada moeda estrangeira.

Uma agenda de segurança sanitária também procura

identificar a propriedade do capital das empresas que atuam no Brasil no âmbito do CEIS, especialmente as que participam de projetos produtivos (como as parcerias para o Desenvolvimento Produtivo, PDPs) com possibilidades de transferência tecnológica, assim como das empresas que fazem comércio com o Brasil (independentemente de sua localização territorial). Processos de concentração global da propriedade das empresas (por meio de fusões e aquisições) e da inovação tecnológica (patentes), com consequente processo de desnacionalização da indústria nacional, tendem a gerar vulnerabilidades econômicas e políticas, tornando vulneráveis a segurança em saúde e, de forma mais ampla, a segurança nacional. (Padula, *et al.*, 2016, p. 182)

A estruturação de um CEIS no Brasil também deve ser compreendida a partir da perspectiva de Veblen (2001) uma vez que as grandes empresas internacionais da indústria de saúde buscam lucros extraordinários a partir de posições privilegiadas. Neste sentido, eventualmente podem ocorrer situações em que inovações deixem de ser difundidas ou tenham seu uso retardado no que poderia ser classificado como uma sabotagem tecnológica no lugar da inovação. Na mesma linha, as firmas na fronteira do progresso técnico eventualmente impõem altos custos à utilização de novas tecnologias antes de sua difusão, o que pode impactar diretamente o cumprimento do preceito constitucional brasileiro de que a saúde é um direito de todos e dever do Estado.

Nesse sentido, a formulação de políticas públicas para a saúde deve fortalecer a capacidade do Estado brasileiro de produzir internamente aqueles bens e serviços de saúde que possibilitem o atendimento das necessidades da população, assegurando o acesso universal tanto em situações de normalidade, em crises sanitárias como a emergência internacional provocada pelo novo coronavírus, ou até mesmo numa guerra. Dito de outra forma, por “sua importância econômica, tecnológica, social, política e militar, o CEIS é uma indústria de caráter estratégico” cuja estruturação precisa estar concatenada a um projeto de país e não pode ser dependente do mercado ou da “vontade de potências externas e de organizações internacionais” (Padula *et al.*, 2016, p. 184). A vulnerabilidade esgarçada pela Covid-19, simbolizada de maneira terrível pela falta de oxigênio na cidade de Manaus em Janeiro de 2021, mostra a importância de uma indústria em saúde que tenha capacidade de responder a necessidades básicas diante de uma emergência de saúde pública.

Um dos principais mecanismos de estruturação e expansão do CEIS no Brasil é a política de Parceria para o Desenvolvimento Produtivo na Saúde (PDP), implementada pelo Ministério da Saúde desde 2008, em que busca utilizar o poder de compra do Estado para reduzir a dependência tecnológica do país (Gadelha e Temporão, 2018). Até 2019 havia ocorrido seis rodadas para seleção de projetos¹ (Costa *et al.*, 2019), não tendo ocorrida nenhuma nova rodada desde então. Em 2019, o Ministério da Saúde também suspendeu diversas PDPs que impactou na produção de 19 medicamentos (Moura, 2019).

O Estado brasileiro já é capaz de financiar a construção do CEIS

A moeda estatal (a base monetária que carregamos nos bolsos como papel-moeda e que dá lastro à moeda bancária) é a dívida do Banco Central do Brasil (Bacen) exclusivamente aceita como meio de pagamentos em todos os mercados da economia brasileira. Todos os demais participantes da economia lidam com a moeda estatal como um item escasso das suas carteiras de ativos. Isto significa que o Bacen, e somente ele, é capaz de criar meios de pagamentos *ex nihilo* para a execução de qualquer pagamento em qualquer mercado da economia nacional, bastando para tal adicionar valores a um item do seu passivo (normalmente, a conta de reservas bancárias de uma instituição financeira).

Como o saldo disponível na Conta Única do Tesouro (CUT) é reduzido quando o Tesouro realiza um pagamento e é incrementado quando o Tesouro recebe pagamentos (por exemplo, impostos) ou quando toma empréstimos (vende títulos públicos), e como no Brasil existe a proibição constitucional de que o Bacen financie o Tesouro (Art. 164 da Constituição Federal), defensores da austeridade alegam temer que o Tesouro eventualmente não consiga repor o saldo da CUT através da venda de títulos ao setor privado caso pratique déficits fiscais persistentes, sem que precise aumentar muito os juros ou que a economia chegue à situação insustentável de dominância fiscal².

Este temor é completamente infundado. Primeiramente, é importante apontar que a proibição constitucional ao financiamento do Tesouro pelo Bacen é uma restrição legal desnecessariamente autoimposta pelos legisladores constituintes e não representa um impedimento de natureza operacional. Mesmo assim, na prática é impossível que o Bacen não ofereça financiamento indireto ao Tesouro sem que abandone o seu compromisso com a manutenção da taxa de juros referencial da economia na sua meta (como também é contraditoriamente previsto no segundo parágrafo do mesmo Art. 164 da Constituição), supostamente em nome da manutenção da inflação no seu valor ideal. De fato, é assim que o governo se mantém abastecido de créditos contra o Bacen para gastar sem risco de explosão dos juros incidentes sobre a sua dívida, mesmo quando realiza gastos

1 Duas no governo Lula, 2009 e 2010; três no governo Dilma, 2011, 2013 e 2015; e uma no governo Temer, 2017.

2 Na dominância fiscal o endividamento público se tornaria insustentavelmente elevado e um aumento nos juros, ao invés de reduzir pressões inflacionárias, inclusive por induzir a valorização cambial, acabaria sendo inflacionário. Ao invés de tornar as dívidas públicas mais atraentes, juros mais altos afugentariam ainda mais os investidores do país, irremediavelmente preocupados com a situação fiscal supostamente insustentável do governo. Isso encareceria a moeda estrangeira e todos os preços afetados pelo câmbio.

superiores aos impostos arrecadados: o financiamento complementar ao Tesouro já vem do próprio Banco Central. (Conceição, 2020)

Podemos nos referir, sem qualquer medo de errar, a cada pagamento estatal como uma operação criadora de moeda. A afirmação pode parecer estranha ao leitor acostumado com o entendimento usual sobre moeda e finanças públicas, mas é semanticamente inquestionável. Afinal, o estoque de moeda de uma economia é dado pelo estoque de papel-moeda em poder do público somado ao estoque de depósitos bancários. Cada pagamento pelo Tesouro adiciona moeda estatal às reservas de algum banco comercial (criação de base monetária) que, em contrapartida, aumenta o saldo da conta bancária do recebedor do pagamento (criação de moeda). Por simetria, o recebimento de impostos é uma operação destruidora de moeda.

A injeção de reservas pelo pagamento estatal adiciona nas carteiras dos bancos uma quantidade excedente de reservas que não rendem juros, e que eles gostariam de aplicar em alternativas rentáveis. Se imaginarmos cada pagamento a partir de uma situação em que os atores financeiros estão exatamente satisfeitos com as composições de suas carteiras, haverá excesso de reservas para o conjunto de agentes financeiros como um todo, e a aplicação em títulos públicos sobre os quais incide uma taxa de juros invariável graças à intervenção do Bacen será uma alternativa excepcionalmente mais atraente que as demais aplicações.

É assim que a base monetária criada pelo gasto público deficitário se transforma em dívida do Tesouro. Inicialmente o gasto deficitário se configura em aumento das reservas dos bancos. Só em seguida a porção excedente destas reservas (maior que os encaixes operacionalmente necessários, ou legalmente compulsórios) é convertida em títulos públicos rentáveis. Para os bancos (ou para o agente privado que decide adquirir títulos públicos na plataforma online), a operação é análoga à transferência de valores de uma conta corrente para uma conta de poupança. Isto é, a compra de títulos públicos representa uma mera recomposição da riqueza financeira criada pelo gasto público deficitário. Não é uma operação de financiamento ao Tesouro. Não faz sentido, portanto, que nos preocupemos com uma eventual rejeição da dívida remunerada do Tesouro pelos agentes privados sem que antes eles rejeitem a própria moeda estatal – da mesma forma que não faz qualquer sentido que alguém se recuse a aplicar saldos inutilizados da sua conta corrente em uma conta de poupança oferecida por um mesmo banco por temer sua insolvência, mas que não saque todo o dinheiro da conta corrente.

Este fato se torna ainda mais óbvio quando notamos que as aplicações de reservas em títulos públicos subsequentes à criação de moeda estatal normalmente sequer adicionam créditos ao saldo da CUT, pois são títulos negociados secundariamente. A injeção de reservas ocasionada por um pagamento estatal tende a pressionar para baixo os juros observados no mercado de dívidas públicas, uma vez que irriga de liquidez as carteiras de agentes privados que passam a procurar aplicações rentáveis para seus excedentes de moeda estatal. No entanto, há um tipo de título público cuja oferta precisa ser incrementada pelo Bacen sempre que há um aumento na sua demanda. É justamente o título emitido pelo Tesouro sobre o qual incide a taxa de juros referencial da economia (a Selic), cuja meta é escolhida pela autoridade monetária em nome da estabilidade dos preços da economia. Cada pagamento estatal só não resulta na redução da taxa Selic porque o Bacen oferece títulos remunerados pela taxa Selic em quantidade suficiente para que os agentes apliquem seus estoques

excedentes de moeda estatal sem que precisem convencer vendedores reticentes desses títulos a vendê-los com a oferta de valores maiores (i.e. sem que precisem aceitar juros menores).

Resta saber como o Tesouro consegue repor o saldo na CUT usado para realizar seus gastos deficitários sem que isso pressione a taxa de juros. Novamente, precisamos nos lembrar do compromisso do Bacen de manter estável a taxa básica de juros. Da mesma forma que a injeção de reservas por cada pagamento estatal pressiona negativamente os juros, forçando que o Bacen ofereça títulos em quantidade suficiente para satisfazer a demanda adicional dos agentes privados, a oferta de títulos públicos pelo Tesouro no mercado primário pressiona para cima os juros referenciais. Se os títulos públicos vendidos pelo Tesouro forem remunerados pela taxa Selic, o Bacen será obrigado a comprar no mercado secundário a quantidade necessária para que os títulos oferecidos primariamente pelo Tesouro não levem a taxa referencial acima da sua meta.

Como uma fração da riqueza financeira introduzida nas carteiras não governamentais costuma se manter na forma de base monetária – seja porque os bancos emissores da moeda bancária precisam manter encaixes de reservas operacionalmente necessários e/ou legalmente compulsórios, ou porque o público transforma parte da moeda bancária em moeda estatal –, o valor dos títulos vendidos pelo Bacen nas operações de enxugamento da liquidez criada pelo gasto público tende a ser menor que o valor das compras de títulos necessárias para manter na meta o juro referencial quando o Tesouro vende seus títulos públicos primariamente. Esta diferença é justamente o financiamento indireto dado pelo Bacen ao Tesouro brasileiro, necessariamente igual ao aumento da base monetária da economia, não porque esta seja uma das formas possíveis de financiar o gasto do Tesouro, mas porque todo gasto feito pelo Tesouro representa na sua origem um aumento da base monetária (e do estoque de moeda) que pode, subsequentemente, ser convertida em dívidas do Tesouro ou ser destruída pela cobrança de impostos.

Se não falta dinheiro, qual deve ser o limite para o gasto público?

Demonstramos acima que não há limite operacional para o valor dos gastos que o governo central brasileiro pode realizar. Diferentemente de usuários da moeda como famílias, empresas e governos subnacionais, o Tesouro cria a moeda com que realiza seus pagamentos e já conta com o financiamento indireto do Bacen para reabastecer sua conta única sem que a venda de novos títulos públicos precise elevar os juros incidentes sobre suas dívidas. Esta não é uma afirmação normativa. Não estamos defendendo que o governo passe a emitir moeda para financiar seus resultados deficitários. Já é assim que as coisas funcionam.

Embora não exista restrição financeira verdadeira para um governo monetariamente soberano como o brasileiro, o emaranhado de normas fiscais impostas ao governo brasileiro de fato impede que o Tesouro ajuste funcionalmente o tamanho dos seus gastos e sua política tributária às necessidades e potencialidades da economia brasileira. Este fato tornou-se cristalinamente óbvio quando bastou ao governo brasileiro que suspendesse as restrições legais sobre o seu gasto deficitário para que as fontes de financiamento ao gasto estatal, que o governo alegava estarem esgotadas, fossem revitalizadas e permitissem que o governo praticasse o maior

déficit primário da sua história para combater a pandemia e evitar que as suas consequências econômicas fossem ainda mais devastadoras.

A agenda fiscal funcional (Lerner, 1947) defendida neste artigo é aquela em que o governo gasta e tributa com olhos nas consequências econômicas da sua política fiscal, sem se preocupar com as alterações ao seu balanço patrimonial que a política fiscal venha a produzir. Simplesmente, uma agenda fiscal funcional busca o melhor resultado econômico possível, no curto, médio e longo prazo, mesmo que isso signifique “desequilíbrio” fiscal e endividamento estatal crescente.

O erro mais comum cometido pelos críticos das finanças funcionais é imaginar que ela represente a defesa de gastos ilimitados pelo governo. A verdade é o exato oposto. Defensores das finanças funcionais afirmam corretamente que não é necessário buscar o equilíbrio orçamentário ou o controle da dívida pública porque não há risco de esgotamento de fontes de financiamento ao emissor da moeda, mas, principalmente, porque a busca de um orçamento equilibrado acaba concorrendo com o enfrentamento competente das verdadeiras restrições ao desenvolvimento de uma economia monetária. Um governo emissor da moeda doméstica sempre pode criar mais moeda para resolver problemas que resultam da falta de demanda ou de fontes de financiamento para o custeio de alguma política pública materialmente viável. Já problemas associados à escassez de artigos que o governo não pode criar, como recursos produtivos indisponíveis ou moedas estrangeiras, exigem soluções menos óbvias.

É por isso que proponentes de uma agenda macroeconômica funcional devem estar sempre atentos aos dois limites econômicos que se impõem a uma economia em expansão: o limite inflacionário absoluto e a restrição externa. O primeiro limite se impõe no ponto em que ocorre o esgotamento das possibilidades produtivas de uma economia. Se estivermos falando das possibilidades produtivas para a economia como um todo, temos neste ponto o verdadeiro limite inflacionário da economia em que incrementos na demanda agregada não têm como ser acompanhados por aumentos no emprego e no produto real e passam a ocasionar apenas o aumento do nível de preços.

A mesma dinâmica inflacionária pode ser imaginada para explicar o aumento de preços em um ou mais mercados onde haja algum gargalo de oferta. Chamamos de inflação de demanda a situação em que o aumento na demanda é responsável pela pressão inflacionária e inflação de oferta (ou de custos) a situação em que a pressão inflacionária vem da retração da oferta, mas o mecanismo básico é o mesmo. Quando há demanda demais por alguma coisa, a tendência é que o preço dessa coisa aumente.

O problema de choques inflacionários muito violentos é que quanto maior o choque, maior a chance de ser desencadeada uma dinâmica inflacionária inconvenientemente inercial. Basicamente, como cada choque inflacionário afeta de maneira diferente as rendas reais de diferentes grupos econômicos, aumentando as rendas reais de uns e diminuindo as de outros, é natural que os grupos distributivamente desfavorecidos pelo choque inflacionário busquem repor suas perdas inflacionárias pelo reajuste dos preços de que dependem suas rendas. Se o choque inflacionário for desfavorável aos trabalhadores, é natural que tentem repor suas

perdas exigindo os reajustes de seus salários. Tais reajustes, por sua vez, afetam negativamente os lucros dos capitalistas que tentam reverter suas perdas através do reajuste dos preços de bens e serviços, ocasionando nova rodada de perdas aos trabalhadores. Esta dinâmica inflacionária inercial se torna tão mais persistente e potencialmente explosiva com a adoção generalizada de mecanismos de correção monetária, especialmente nos sistemas financeiro e bancário.

Para evitar a ocasião de choques inflacionários muito violentos, o gestor macroeconômico adepto das finanças funcionais deve estar sempre preocupado com as potenciais consequências inflacionárias de cada intervenção econômica. Não é o aumento do estoque de moeda ou da dívida pública em si que pode ter efeito inflacionário, mas as variações na oferta e demanda de/por bens e serviços. Numa economia que tenha atingido o pleno emprego certamente não é mais possível que o Estado adicione à demanda agregada sem que isso seja inflacionário, a não ser que consiga ao mesmo tempo expandir a fronteira de oportunidades produtivas da economia. É neste sentido que o investimento público, como na construção do CEIS, pode ter efeito desinflacionário, ao reduzir custos produtivos e expandir capacidades.

Finalmente, é necessário tratar de um gargalo de oferta particularmente inconveniente para a expansão de economias periféricas tecnológica ou materialmente dependentes, como a brasileira. Como o Brasil não possui uma indústria de bens de capital tecnologicamente sofisticados, a expansão do produto brasileiro acaba exigindo a importação de mais máquinas, equipamentos e tecnologias. Este efeito, combinado ao consumo crescente de artigos importados que acompanha a expansão da renda em países tecnicamente mais atrasados (novamente o caso brasileiro), faz com que uma importante restrição inflacionária à expansão econômica seja a capacidade de importar da economia. Neste sentido, a oferta de moedas estrangeiras aos importadores brasileiros pode ser entendida objetivamente como um limite de natureza material, uma vez que representa o acesso restrito a mercadorias indisponíveis domesticamente.

Novamente, um programa funcional de investimentos públicos, como a construção do CEIS, poderia reduzir a restrição cambial à expansão da economia brasileira, na medida em que aliviasse sua dependência de itens importados. De qualquer forma, a existência de uma restrição cambial não deve ser motivo para que se abra mão de uma agenda funcional expansionista promotora do pleno emprego. Afinal, num regime cambial flutuante como o brasileiro a consequência de um aumento na demanda por dólares que provavelmente acompanharia a expansão do produto/renda domésticos para além da oferta de dólares no mercado de divisas seria a desvalorização cambial e o seu efeito inflacionário. Mesmo que esta desvalorização não tivesse efeito positivo sobre a balança comercial, é difícil imaginar que a pressão inflacionária resultante da propensão a importar seria tão violenta a ponto de desencadear processos inflacionários incontroláveis e deletérios. Muito mais preocupantes são as inversões bruscas de fluxos de capitais que podem ter consequências cambiais e inflacionárias muito mais violentas em períodos muito mais curtos. Nestes casos, é a gestão monetária competente e a regulação financeira que servem de ferramentas mais eficazes para reduzir o risco de tais choques.

Conclusão: O CEIS e as possibilidades econômicas para o Brasil do futuro

Se os limites inevitáveis a uma expansão do gasto público não estão nos constrangimentos legais arbitrários, mas em problemas econômicos reais como o esgotamento das oportunidades produtivas e a restrição externa, é preciso identificar como a construção do CEIS se relaciona com essas limitações. Em última instância, procuramos entender não apenas se é possível construir um sistema de indústrias na área da saúde, como também se o CEIS contribuiria para a busca do pleno emprego e do desenvolvimento.

Investimentos em alta tecnologia e que aumentem a produtividade geral da economia tendem a resultar num maior PIB potencial e, conseqüentemente, num espaço maior para que a expansão do gasto público não seja inflacionária. Uma política industrial que priorize o CEIS tem a capacidade de dar resposta a esse duplo desafio, por um lado expandindo a fronteira tecnológica e por outro melhorando as condições de saúde da população.

A restrição externa sempre foi tida como o principal impedimento ao desenvolvimento autônomo brasileiro no século XX, quando o país experimentou severas crises de balanço de pagamentos. Padula *et al.* (2016) mostraram que existe uma concentração de poder de mercado e produção da indústria de saúde em poucos países, mesmo com mercados internos modestos, como a Suíça e a Bélgica. Trata-se de um setor com forte conteúdo tecnológico, na fronteira do conhecimento da biotecnologia, nanotecnologia, químico-farmacêutico, etc. Assim, a crescente demanda brasileira por produtos biotecnológicos, quase sempre indisponíveis nacionalmente, contribui para o crescimento do déficit da balança comercial e a persistência da nossa dependência externa. A construção de um CEIS brasileiro não apenas reduziria o déficit comercial do setor, mas contribuiria para a redução da dependência tecnológica brasileira através de um processo de *catching up* como feito na China e, principalmente, na Índia (Padula *et al.*, 2016).

Neste sentido, a estruturação do CEIS torna-se imprescindível para minimizar a vulnerabilidade externa brasileira, num cenário de gastos crescentes combinado com um poder concentrado em poucas empresas de poucos países. Uma matriz insumo-produto do setor da saúde dependente demais de importações e de firmas de capital estrangeiro representa uma fragilidade que pode comprometer não apenas a satisfação de demandas sociais e setoriais, como também a execução de um projeto nacional de desenvolvimento. A aposta na construção de um CEIS deve, portanto, ser um dos pilares de uma política industrial brasileira que contemple não apenas a formação de uma regulação favorável ao desenvolvimento da indústria como também faça uso do poder de compra do Estado para induzir o fortalecimento de setores estratégicos para a economia nacional com, por exemplo, a retomada das PDPs.

Lembremos, finalmente, que o Brasil goza de algumas vantagens econômicas substanciais, tanto naturais quanto construídas, para o desenvolvimento do CEIS. Possuímos uma enorme biodiversidade que potencializa nossa capacidade de desenvolvimento biotecnológico, além de centros de excelência em pesquisa em saúde como a Fundação Oswaldo Cruz e o Instituto Butantã, que se destacaram no desenvolvimento de vacinas contra o Sars-Cov2, e importantes redes de pesquisas nas principais universidades brasileiras, inclusive com capacidade de absorção de tecnologias estrangeiras.

Por fim, um grande desafio que o Brasil precisará superar para que seja capaz de construir o seu CEIS é a deterioração de suas relações internacionais desde 2019 em razão de uma política externa baseada numa cooperação quase unilateral com os EUA. Sem retomar sua relevância no Brics e seu papel de fomentador da integração da América do Sul, via Unasul e Mercosul, coordenando uma estratégia comum de desenvolvimentos setoriais com esses parceiros, a constituição do CEIS pode sofrer reveses incontornáveis.

Referências

CONCEIÇÃO, Daniel Negreiros. Gasto público e criação de dinheiro como dois lados da mesma moeda (soberana). Em BERCOVICI, Gilberto *et al.* Utopias para reconstruir o Brasil. São Paulo: Quartier Latin. 2020.

COSTA, N. R.; LAGO, R. F.; SOUSA, A. C. A.; RAUPP, A. C.; JATOBÁ, A.. Complexo Econômico-Industrial da Saúde e a produção local de medicamentos: estudo de caso sobre sustentabilidade organizacional. In: **Saúde em debate**, v. 43, n. spe7, p. 8-21, 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042019001200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 mar. 2021.

DALTO, Fabiano A. S.; GERIONI, Enzo M.; OZZIMOLO, Júlia A.; DECCACHE, David; CONCEIÇÃO, Daniel N.. Teoria monetária moderna. Editora Nova Civilização. Edição do Kindle, 2020.

DE BOLLE, M. Índia, Rússia e China reinventaram a economia com foco na saúde pública para a covid-19. Brasil pode fazer o mesmo. **El País**. 08 fev. 2021. Disponível em <<https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-02-08/india-russia-e-china-reinventaram-a-economia-com-foco-na-saude-publica-para-a-covid-19-brasil-pode-fazer-o-mesmo.html>>. Acesso em 08 fev. 2021.

GADELHA, C. A. G.; TEMPORAO, J. G.. Desenvolvimento, Inovação e Saúde: a perspectiva teórica e política do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. In: **Ciência e saúde coletiva**, v. 23, n. 6, p. 1891-1902, jun. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000601891&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 mar. 2021.

IBGE, Coordenação de Contas Nacionais. **Conta-satélite de saúde: Brasil: 2010-2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **OECD Health Statistics**. 2021. Disponível em <<http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm>>. Acesso em 10 fev. 2021.

LERNER, Abba P. Functional Finance and the Federal Debt. *Social Research*, vol. 10, no. 1: pp. 38-51, fevereiro 1943.

MOURA, T. Ministério da Saúde suspende 19 medicamentos gratuitos do SUS. In: **Correio Braziliense**. 16 jul. 2019. Disponível em <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/ciencia-e-saude/2019/07/16/>>

[interna_ciencia_saude,771353/ministerio-da-saude-suspende-19-medicamentos-gratuitos-do-sus.shtml](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042017000100013)>. Acesso em 22 mar. 2021..

NORONHA, J. C.; NORONHA, G. S.; COSTA, A. M. A revolta contra os pobres: saúde é para poucos. **Saúde em Debate**, v. 41, p. 13-19, 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042017000100013> & HYPERLINK "https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042017000100013"pid=S0103-11042017000100013">. Acesso em 10 fev. 2021

PADULA, R.; NORONHA, G. S.; MITIDIARI, T. L. Complexo Econômico-Industrial da Saúde, Segurança e Autonomia Estratégica: a inserção do Brasil no mundo. In: Gadelha, C. A. G.; Gadelha, P.; Noronha, J. C.; Pereira, T. R. (Org.). **Brasil Saúde Amanhã: complexo econômico-industrial da saúde**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016, p. 173-227.

VEBLEN, T. **The Engineers and the Price System**. Kitchener: Batoche Books, 2001. Disponível em: <<https://socialsciences.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/veblen/Engineers.pdf>>. Acesso em 08 fev. 2021.

HOW TO PAY FOR THE CONSTRUCTION OF A SOVEREIGN AND SELF-SUFFICIENT BRAZIL: THE CASE OF THE MEDICAL-INDUSTRIAL COMPLEX

Recebido 15-fev-21 **Aceito** 23-mar-21

Resumo Entre os desafios colocados pela crise da Covid-19, o mais notório foi o desenvolvimento de vacinas, muitas delas utilizando-se de técnicas consolidadas, outras exigindo desenvolvimento de conhecimentos e técnicas na fronteira da biotecnologia. No Brasil a fabricação de vacinas só foi possível graças a parcerias com empresas estrangeiras detentoras de tecnologias indisponíveis nacionalmente. Além disso, o Brasil enfrentou dificuldades no suprimento de máscaras N95, respiradores e oxigênio para o atendimento dos casos mais graves. Este quadro mostra a importância da construção de um Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS) capaz de responder não apenas ao surgimento de novas doenças como o Sars-Cov2, mas que promova a autonomia estratégica do país na área da saúde. Neste artigo, utilizamos a tese das finanças funcionais para demonstrar que não existe restrição de financiamento em reais para a construção do CEIS brasileiro, embora outras restrições ainda precisem ser levadas em conta.

Palavras-chave complexo industrial da saúde, finanças funcionais, Covid-19.

Abstract *Perhaps the most pressing challenge posed by the Covid-19 global pandemic was the development of vaccines, some based on established technologies, while others required for new knowledge and techniques to be developed, and for the very frontier of biotechnology to be pushed. In Brazil the production of vaccines was only possible because of partnerships with foreign companies who owned techniques that were domestically unavailable. N95 masks, respirators, and even oxygen were also insufficiently available to Brazilians throughout the worst phases of the pandemic. These facts suggest that the construction of a Brazilian medical-industrial complex is crucial not only for the country to deal with new diseases (like Sars-Cov2), but in order for the country to become as close as possible to strategically self-sufficient regarding the medical needs of its population. In this article we have used Abba Lerner's theory of functional finance to challenge the conventional view that the Brazilian State is fiscally constrained in its ability to spend reais for the construction of a national medical-industrial complex. While shortage of domestic currency is not a true constraint, other constraints must be taken into account.*

Key words *medical-industrial complex, functional finance, Covid-19.*
