

# EMPRESA ESTRATÉGICA DE SAÚDE: UMA NOVA INSTITUIÇÃO PARA A POLÍTICA INDUSTRIAL ORIENTADA POR CAPACIDADES

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS



**D**urante décadas, a política industrial foi frequentemente compreendida como um conjunto de incentivos destinados a corrigir falhas de mercado ou estimular determinados setores econômicos. Incentivos fiscais, linhas de financiamento, proteção tarifária, compras governamentais e subsídios constituí-

ram os instrumentos clássicos dessa abordagem. Embora importantes, esses mecanismos revelaram limitações quando utilizados de forma isolada. Sem coordenação institucional e sem objetivos claramente compartilhados entre Estado e setor produtivo, muitos deles produziram ganhos transitórios, incapazes de alterar de maneira estrutural a competitividade das economias nacionais.

Nas últimas duas décadas, entretanto, a literatura internacional passou por uma mudança significativa de perspectiva. Autores como Dani Rodrik, Ha-Joon Chang, Alice Amsden e Mariana Mazzucato deslocaram o foco da discussão. A questão deixou de ser simplesmente quais incentivos conceder e passou a ser como construir capacidades produtivas e tecnológicas capazes de sustentar o

desenvolvimento no longo prazo.

Essa mudança representa mais do que uma revisão dos instrumentos de política industrial. Ela redefine o próprio papel do Estado. Em vez de atuar apenas como financiador ou regulador, o Estado passa a exercer funções de coordenação, aprendizagem institucional e indução de trajetórias tecnológicas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional.

É precisamente sob essa perspectiva que pode ser compreendida uma das mais relevantes inovações introduzidas pela Lei nº 15.471/2026, que institui a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde: a criação da figura da Empresa Estratégica de Saúde.

Embora sua regulamentação ainda esteja em construção, existe o risco de que essa inovação seja interpretada apenas como a criação de uma nova categoria administrativa destinada a identificar empresas aptas a acessar determinados instrumentos públicos.

Uma leitura dessa natureza reduziria significativamente o alcance da proposta legislativa.

A verdadeira inovação não está na criação de um cadastro diferenciado de empresas, mas na possibilidade de institucionalizar um novo modelo de relacionamento entre Estado e setor produtivo.

Mais do que identificar empresas, a Estratégia Nacional procura reconhecer organizações capazes de participar da construção das capacidades produtivas, tecnológicas, científicas e industriais consideradas essenciais para o País. A Empresa Estratégica deixa de representar um simples destinatário de políticas públicas para assumir o papel de parceiro permanente do Estado na implementação de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Essa mudança aproxima o Brasil das experiências internacionais mais recentes de política industrial orientada por missões, que não se limitam a corrigir falhas de mercado, mas em organizar esforços públicos e priva-

dos em torno de objetivos estratégicos compartilhados, capazes de transformar estruturas produtivas inteiras.

No caso brasileiro, entretanto, existe uma particularidade relevante: a missão não consiste apenas em desenvolver novos produtos ou tecnologias, envolve a construção das capacidades que permitirão ao País responder, de forma autônoma, aos desafios sanitários presentes e futuros.

Sob essa ótica, a Empresa Estratégica de Saúde representa uma instituição voltada à formação de capacidades nacionais. Essa distinção é fundamental. Empresas produzem medicamentos, vacinas, equipamentos, diagnósticos ou insumos. Capacidades produzem autonomia.

É justamente essa segunda dimensão que a Estratégia Nacional procura fortalecer.

Por essa razão, critérios tradicionalmente utilizados para caracterizar empresas – como porte econômico, capacidade instalada ou participação de mercado – re-

## SUA PARCEIRA COMPLETA EM ADITIVOS, INGREDIENTES E PRODUTOS QUÍMICOS.

**Fabricação, Importação, Exportação  
e Distribuição.**

Matérias-primas para os mais variados setores da indústria:

-  **Agroquímicos**
-  **Bioenergia**
-  **Construção Civil**
-  **Cosméticos**
-  **Domissanitários**
-  **Mineração**
-  **Nutrição animal**

-  **Nutrição humana**
-  **Óleo & Gás**
-  **Óleos vegetais**
-  **Plásticos**
-  **Produtos renováveis**
-  **Químicos**
-  **Tintas e Vernizes**



 **(11) 4093-6100**  
 **almad@almad.com.br**

 **www.almad.com.br**  
 **/company/almad/**  
 **/almad\_agro**

velam-se insuficientes para identificar organizações efetivamente estratégicas.

O elemento central passa a ser outro: a contribuição da empresa para ampliar capacidades nacionais. Essa contribuição pode manifestar-se em diferentes dimensões.

Na esfera produtiva, pelo domínio de processos industriais complexos, pela verticalização das cadeias produtivas e pela produção nacional de insumos considerados estratégicos.

Na dimensão tecnológica, pelo domínio de tecnologias críticas, pela internalização do conhecimento e pela capacidade própria de engenharia e desenvolvimento.

No campo da inovação, pelos investimentos contínuos em pesquisa e desenvolvimento, pela interação com universidades e instituições científicas e pela construção de plataformas tecnológicas capazes de sustentar ciclos sucessivos de inovação.

Na dimensão industrial, pelo fortalecimento de fornecedores nacionais, pela integração das cadeias produtivas e pela difusão de competências ao longo do Complexo Econômico-Industrial da Saúde.

Finalmente, na esfera institucional, pela capacidade de cumprir compromissos de longo prazo, manter elevados padrões de governança, atender aos requisitos regulatórios e participar de programas estratégicos coordenados pelo Estado.

Essa abordagem desloca completamente o foco da regulamentação, uma vez que o reconhecimento deixa de ser baseado apenas na fotografia atual da empresa e passa a considerar sua trajetória, sua capacidade de aprendizagem e, sobretudo, sua contribuição para o desenvolvimento nacional.

É nesse contexto que emerge um princípio capaz de conferir coerência a toda a arquitetura regulatória: o **Princípio da Reciprocidade Estratégica**.

Segundo esse princípio, o acesso aos instrumentos previstos na Estratégia Nacional deve es-

tar condicionado à assunção de compromissos proporcionais de desenvolvimento de capacidades produtivas, tecnológicas, científicas e industriais.

Essa lógica supera tanto a visão tradicional do incentivo incondicional quanto a lógica meramente contratual de prestação de serviços ao Estado. Forma-se uma relação de corresponsabilidade. O Estado reduz riscos, oferece previsibilidade regulatória, coordena instrumentos de financiamento, inovação, compras públicas e desenvolvimento tecnológico. A empresa, por sua vez, transforma esses instrumentos em investimentos permanentes na ampliação das capacidades estratégicas do País.

Essa concepção aproxima a Estratégia Nacional de um modelo contemporâneo de **Estado empreendedor**, sem reproduzir interpretações equivocadas frequentemente associadas a essa expressão. O Estado não substitui o mercado, nem escolhe vencedores de forma discricionária. Sua função consiste em organizar incentivos, coordenar investimentos e criar condições para que empresas capazes de gerar externalidades positivas ampliem sua contribuição para o desenvolvimento nacional.

Essa compreensão também exige abandonar uma visão estática da própria Empresa Estratégica de Saúde. Capacidades industriais evoluem. Tecnologias tornam-se obsoletas. Novas vulnerabilidades surgem. Prioridades nacionais se transformam. Nesse ambiente, o reconhecimento como Empresa Estratégica não pode constituir um atributo permanente. Deve representar uma condição dinâmica, continuamente associada à efetiva contribuição da organização para os objetivos da Estratégia Nacional.

Essa lógica conduz naturalmente à construção de um ciclo permanente de desenvolvimento institucional. O reconhecimento inicial da empresa é seguido pela

pactuação de compromissos estratégicos, pelo acesso coordenado aos instrumentos públicos, pelo acompanhamento de sua execução, pela avaliação dos resultados alcançados e, posteriormente, pela renovação ou revisão da condição de Empresa Estratégica.

Mais do que um procedimento administrativo, constitui-se um processo contínuo de aprendizagem institucional compartilhada entre Estado e setor produtivo.

Em última análise, talvez a maior inovação da Estratégia Nacional não resida na criação de novos instrumentos de política industrial, mas na tentativa de construir uma nova institucionalidade para coordená-los.

A Empresa Estratégica de Saúde pode representar precisamente essa inovação. Não como uma categoria jurídica destinada a distinguir determinadas empresas das demais, mas como uma instituição capaz de organizar relações permanentes de cooperação entre Estado e setor produtivo em torno de um objetivo comum: a construção das capacidades que sustentarão a soberania sanitária, a autonomia tecnológica e a competitividade brasileira nas próximas décadas. ■



**Andrey Freitas** é Presidente Executivo da Abifina.