

FINANCIAMENTO À PESQUISA NO REINO UNIDO: O *DUAL SUPPORT SYSTEM*¹

Flávia de Holanda Schmidt Squeff²

Fernanda De Negri³

1 INTRODUÇÃO

Em 2014-2015, cerca de 2,27 milhões de estudantes estudavam em instituições de ensino superior no Reino Unido.⁴ Contando com aproximadamente 1% da população mundial, o Reino Unido congrega 4% dos pesquisadores, 3,2% dos gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e produz 16% dos artigos mais citados em periódicos influentes.⁵ Avaliações de impacto estimaram que as universidades do país geraram mais de £ 39 milhões para o produto interno bruto (PIB) do país em 2011-2012, o equivalente a 2,8% do produto e £ 10,7 bilhões de receitas de exportação. Por mais que tais resultados decorram de uma gama de fatores, o sistema de financiamento da pesquisa universitária, conhecido como *dual-support system*, é amplamente considerado pelos *policymakers* e pela comunidade acadêmica um dos pilares da robustez do sistema de inovação do Estado.

O *dual-support system* consiste no apoio de financiamento à pesquisa realizado, por um lado, pelos Research Councils (RCs) e, por outro lado, pelos Higher Education Funding Councils (HEFCs).⁶ Como no Reino Unido as universidades são autônomas e particulares, dados oficiais para o ano fiscal 2014-2015 indicavam que 66% da receita de pesquisa – estimada em £ 7,9 bilhões – das universidades provinham de fontes diretas do governo.⁷ Enquanto os RCs concedem financiamento para projetos de pesquisa em um processo competitivo para as instituições, com base em submissões feitas pela comunidade acadêmica, os HEFCs distribuem recursos para as instituições de ensino superior considerando seu desempenho passado. Assim, os recursos recebidos, por meio das subvenções dos RCs, são utilizados para os projetos de pesquisa e os do HEFCs para a manutenção da capacidade de pesquisa, e não direcionados a projetos específicos, podendo ser usados pelas instituições de acordo com a necessidade.

Assim, ainda que à primeira vista este sistema não pareça divergente do modelo adotado pelo Brasil, é mister destacar que ambas as fontes de financiamento o concedem por meio de um processo competitivo, baseado na avaliação por pares da excelência acadêmica e do impacto da pesquisa. Esta nota, de caráter descritivo, apresentará e discutirá os aspectos mais salientes desse modelo de financiamento.

2 O DUAL SUPPORT SYSTEM

O gasto governamental em custeio⁸ para Ciência e Tecnologia do Reino Unido é “protegido” desde 2010, em um sistema no qual um orçamento estável é assegurado anualmente para a distribuição entre as diversas instituições do sistema de inovação. Esse sistema é conhecido por *ring-fencing* e tem garantido desde então recursos anuais

1. Esta é a primeira nota decorrente de Missão Técnica realizada pelos autores em outubro de 2016 ao Reino Unido. As informações nela contidas decorrem de revisão documental feita em preparação para a missão e de entrevistas realizadas com pessoas-chave dentro das instituições mencionadas, com representantes de órgãos de governo e com pesquisadores que, de alguma forma, interagem com o HEFCE e os Research Councils. Trabalhos adicionais discutindo outros aspectos do sistema nacional de inovação britânico serão publicados nos próximos meses.

2. Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

3. Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

4. Disponível em: <goo.gl/hxU7ag>.

5. Disponível em: <goo.gl/dOP4ba>.

6. Existem no Reino Unido três HEFC: o HEFCE, para a Inglaterra, o HECFS, para a Escócia, e HEFCW, para o País de Gales.

7. Disponível em: <goo.gl/zWyh9k>.

8. *Flat cash for Resource Science budget*, em inglês.

para custeio de £ 4,7 bilhões de libras. A maior parte desse orçamento é dedicada aos Higher Education Funding Councils (HEFCs) – £ 1,6 bilhão – e aos sete Research Councils – £ 2,1 bilhões.

Dados gerais sobre o gasto governamental em P&D do Reino Unido indicam, contudo, um gasto governamental em Ciência, Engenharia e Tecnologia (SET) de £ 11 bilhões de libras em 2014.⁹ A diferença entre esse valor total e o valor apontado acima se refere tanto aos gastos governamentais em P&D feitos pelos Ministérios/Departamentos (como Ministério da Defesa, Departamento de Saúde, entre outros), que lá são tratados como gastos em inovação quanto ao orçamento de investimento (*Capital Science Budget*), ambos não sujeitos à proteção do *ring-fencing*. A título de informação, o orçamento de investimento para o ano fiscal de 2016-2017 foi estabelecido em £ 1,1 bilhão de libras.

3 OS HIGHER EDUCATION FUNDING COUNCILS (HEFC)

Os Higher Education Funding Councils têm como missão criar e sustentar as condições para um sistema de classe mundial em educação superior. Entre outras atribuições, o papel de alocar recursos públicos nas universidades para ensino e pesquisa.¹⁰

O Higher Education Funding Council for England (HEFCE) é a principal instituição reguladora do ensino superior na Inglaterra, uma vez que lá o Departamento de Educação encarrega-se, principalmente, da educação de crianças e jovens até 19 anos. A despeito de exercer a função de regulador principal, o HEFCE não é considerado parte do que se poderia considerar como a “administração direta” do Reino Unido: ele é um órgão público executivo não departamental (ou não ministerial),¹¹ cujo acrônimo em inglês é NDPB. Os NDPB na administração britânica são definidos como órgãos que possuem um papel no governo nacional, não sendo, contudo, um departamento de governo, ou parte de um departamento, e que operam em maior ou menor extensão de forma próxima ao governo, em uma relação chamada de *arm's length*. Também conhecidos como Quangos (*Quasi-autonomous non-governmental organisations*), diversos desses órgãos são responsáveis pelo gasto de recursos públicos alocados pelos ministérios/departamentos.

O HEFCE conta com um staff de 300 pessoas, sendo liderado por um conselho composto por 15 membros, que são responsáveis pelo direcionamento estratégico da instituição e pela indicação do *Chief Executive* do HEFCE. O Conselho é indicado pelo secretário do BEIS,¹² mas não precisa prestar contas de sua atuação a ele. Todos os membros possuem mandato de três anos, renovável por mais um período. Os honorários desses membros são fixados em £ 5 mil por ano, e estes, usualmente, se reúnem sete vezes por ano. Cabe destaque para o perfil desse grupo, que congrega um mix de dirigentes de instituições de ensino superior e de representantes do setor produtivo, em uma proporção aproximada de 50%.

A distribuição de recursos feita pelo HEFCE leva em conta a qualidade da pesquisa realizada pelas instituições, assim como o volume e os custos diferenciados da pesquisa em cada área – o chamado *quality-related research funding*. Essa avaliação de qualidade é feita pelo Council por um exercício periódico intitulado no *Research Excellence Framework* (REF).¹³

O REF é conduzido por uma equipe do HEFCE em nome dos demais financiadores públicos da educação superior no Reino Unido. Os resultados da avaliação consolidada no REF servem como base para a alocação de recursos nos sete anos subsequentes a sua publicação, garantindo assim estabilidade durante as avaliações para as universidades.¹⁴ Para receber recursos, todas as instituições precisam aplicar e fornecer informações

9. Disponível em: <goo.gl/prUCCP>.

10. Em função de sua relevância, trataremos nesta nota apenas do HEFCE, que corresponde a 81% dos recursos públicos destinados à educação superior no país.

11. Em inglês, *non-departmental public bodies* (NDPBs).

12. Ministério de Negócios, Energia e Estratégia Industrial do Reino Unido.

13. O REF substituiu a avaliação anterior, o Research Assessment Exercise (ERA), cuja última edição foi em 2008.

14. Como referência, o REF em vigor foi publicado no final de 2014 e é a base para a distribuição de recursos pelos Councils entre 2015 e 2021, ano para o qual está previsto o próximo REF.

sobre a produção – originalidade, relevância e rigor (peso de 65%), sobre o impacto da produção – alcance e significância (20%) e sobre o ambiente – vitalidade e sustentabilidade (15%). As informações são prestadas por professor *full time equivalent* (FTE), para cada uma das 36 áreas do conhecimento que são usadas na avaliação. No REF de 2014, 154 instituições do Reino Unido foram avaliadas: 52 mil professores universitários, 191 mil produtos de pesquisa e quase 7 mil estudos de caso de impacto, que são usados como auxiliares na avaliação.

O processo é gerenciado pelo HEFCE, mas toda a avaliação é feita por painéis de especialistas para cada uma das áreas de avaliação, lideradas por quatro painéis principais, durante um ano, considerando as submissões recebidas até novembro do ano anterior. Os membros dos painéis são indicados pelos órgãos de financiamento à educação superior no Reino Unido, com base em consultas feitas a associações científicas. Esses órgãos que também convidam alguns membros para aplicar à posição de presidente de subpainel (vide NR2), em um processo longo: para o REF 2014, por exemplo, a indicação dos panelistas começou em julho de 2010.

Para cada submissão, os painéis elaboram uma avaliação que vai de 1 (qualidade reconhecida nacionalmente em termos de originalidade, significância e rigor) a 4 (qualidade que indica liderança mundial em termos de originalidade, significância e rigor).¹⁵ Os resultados são disponibilizados em conjunto para as instituições ou por área de atuação. As áreas de atuação (ou departamentos correspondentes), que são avaliados com 1 ou 2 não recebem nenhum recurso do HEFCE. Segundo informações do Council, não é raro que departamentos avaliados com essas notas tenham suas atividades encerradas pelas suas instituições, ou que professores sejam demitidos ou convidados a se aposentar.¹⁶ Ainda que o princípio do processo de alocação de fundos seja “financiar a pesquisa de excelência onde quer que ela esteja”, como seria esperado, contudo, há uma grande concentração nos recursos distribuídos pelo HEFCE: aproximadamente 33% dos recursos anuais é direcionado para apenas cinco universidades – o que equivale a £ 1,6 bilhão de libras.

4 OS RESEARCH COUNCILS

Existem, atualmente, no Reino Unido, sete conselhos de Pesquisa: Arts and Humanities Research Council (AHRC), Biotechnology and Biological Sciences Research Council (BBSRC), Engineering and Physical Sciences Research Council (EPSRC), Economic and Social Research Council (ESRC), Medical Research Council (MRC), Natural Environment Research Council (NERC) e Science and Technology Facilities Council (STFC). Esses conselhos são os principais financiadores de projetos de pesquisa no Reino Unido. Os recursos distribuídos pelos conselhos são da ordem de £ 3 bilhões anuais, oriundos do Tesouro britânico, e estão inseridos no orçamento de ciência do governo, administrado pelo BEIS. Alguns dos conselhos também recebem, em escala menor, recursos de outros ministérios/departamentos para inovação, além de receitas de comercialização de pesquisa. A maior parte do orçamento de ciência do governo é destinada aos RC. Para o ano fiscal de 2014-2015, por exemplo, a alocação de recursos de custeio foi de £ 2,6 bilhões e de £ 0,2 bilhão para investimento.

O processo de financiamento de projetos de pesquisa é iniciado com base em submissões de projetos feitos pelos pesquisadores. São elegíveis para o *funding* dos RC as instituições de ensino superior que recebem recursos dos HEFCE, tanto para projetos de pesquisa como para bolsas de pós-graduação e de treinamento. Alguns do RC possuem inclusive institutos/laboratórios de pesquisa próprios e, além deles, organizações de pesquisa independentes também podem aplicar para as subvenções se possuírem capacidade interna para conduzir pesquisa de impacto.

As submissões são revistas por sistema de avaliação por pares externos. As concessões são feitas de acordo com o potencial da pesquisa e não consideram aspectos como localização dos pesquisadores – ou seja, o mecanismo

15. Há ainda, para os casos em que a qualidade recai abaixo do padrão nacional ou em que o trabalho não atenda às definições do REF, a categoria “não classificado”.

16. Além do Research Excellence Framework, a educação superior no Reino Unido conta com o Teaching Excellence Framework (TEF), ainda em processo de introdução pelo HEFCE <goo.gl/PqQG79>, que terá por objetivo monitorar e avaliar a qualidade do ensino nas universidades britânicas. Um dos objetivos secundários da iniciativa é ainda criar uma cultura em que o ensino tenha o mesmo *status* que a pesquisa, de modo que excelentes professores tenham oportunidades e reconhecimento como já dado aos excelentes pesquisadores. Os resultados do TEF servirão de base ainda para o estabelecimento anual dos tetos das taxas/tarifas de ensino (*tuition fees*). Esse uso do TEF chegou a gerar debate sobre se o arcabouço era um método para apontar as melhores oportunidades para os estudantes ou uma licença para aumentar as taxas <goo.gl/Tw3KWq>.

de financiamento não envolve tentativas de compensar as desigualdades regionais no Reino Unido. Em média, os projetos têm valor de £ 25 mil e duração de 3 a 5 anos. O calendário de chamadas é particular a cada um dos sete conselhos, mas usualmente cada um promove entre duas e três chamadas por ano.

Todos os projetos devem ser elaborados utilizando o modelo *full economic costing* (FEC), em que as instituições de pesquisa devem indicar em todas as suas propostas o custo econômico total do projeto, incluindo o custo dos acadêmicos envolvidos, de instalações de pesquisa, além dos custos indiretos. As despesas executadas pelos aplicantes devem seguir a previsão de custos indicada. O financiamento concedido pelos RC é então de 80% do FEC dos projetos, devendo o restante do valor ser integralizado pelas instituições aplicantes, que se comprometem com isso ao aceitar as subvenções/subsídios. É válido ressaltar que, ainda que os projetos sejam submetidos pelos pesquisadores, o financiamento é concedido formalmente às instituições a que estão vinculados, e não aos aplicantes como pessoa física, embora sua utilização seja atrelada aos projetos submetidos pelos pesquisadores.¹⁷

O foco prioritário do financiamento dos RC é definido como pesquisa básica (*blue skies research*, no termo usado no Reino Unido) de alto risco, baseado na demanda dos próprios pesquisadores – não há usualmente um foco determinado pelos conselhos. A despeito disso, foi estabelecido recentemente entre as possibilidades de financiamento dos RC um *Global Challenges Research Fund* (GCRF) de £ 1,5 bilhão para fomentar pesquisas de ponta que foquem em desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento.

Em relação à avaliação dos impactos das pesquisas conduzidas com recurso dos RC, é utilizada uma ferramenta *on-line* (*researchfish*) para que seja possível acompanhar os produtos decorrentes de cada projeto e o seu impacto.

5 UM SISTEMA EM EVOLUÇÃO

Em 2016, o Reino Unido enfrentou diversas mudanças, sendo, naturalmente, o Brexit a mais visível internacionalmente. A missão realizada encontrou no país um sistema de inovação em evolução, passando por reformas significativas em sua estrutura, em fase de planejamento, mas ainda não plenamente consolidadas. Esta seção apresentará de forma bastante resumida duas dessas mudanças: a instituição de um novo órgão (que seria também um NPDB), que assuma a função reguladora da educação superior do HEFCE e a criação da UK Research and Innovation (UKRI), agência que reuniria todos os RC, a Innovate UK¹⁸ e a função de *funding* do HEFCE. Embora os dados apresentados na introdução indiquem que o país parece gozar de pleno êxito em suas políticas científicas e tecnológicas, é evidente em uma observação mais próxima que a administração pública lá funciona de modo a rever periódica e formalmente a sua atuação, com foco na necessidade de retornar aos contribuintes valor que apresente uma combinação ótima dos custos líquidos ao longo do ciclo de vida e padrão de qualidade que atingirão os objetivos dos gastos (*value for money*) e na avaliação constante de impacto de suas atividades, além de uma atenta *avaliação* no ambiente que cerca as atividades desempenhadas por cada órgão. Ambas as mudanças decorrem do *Spending Review 2015*,¹⁹ e ainda estavam, em novembro de 2016, sujeitas à aprovação do Parlamento.

Ainda que o funcionamento do HEFCE seja positivamente avaliado,²⁰ em junho de 2016 foi publicado pelo governo britânico o documento “*Case for creation of the office for students: a new public body in place of the Higher Education Funding Council for England (HEFCE) and the Office for Fair Access (OFFA)*”,²¹ que propunha a criação de uma nova instituição que reunisse as funções regulatórias do HEFCE e o OFFA. Dois fatores principais são apontados no documento como contexto para a mudança proposta: a diminuição da participação do financiamento público nas receitas das universidades em detrimento das receitas de taxas/tarifas de ensino (*tuition fees*) e o aumento

17. Há ainda as chamadas “*Link grants*”, em que o financiamento é concedido de forma compartilhada a uma instituição de pesquisa e a uma empresa, fundamentalmente para o desenvolvimento de inovações pré-comerciais. Dados dos RC indicam que já foram apoiadas por essas modalidades cerca de 2.500 empresas, das quais 1.000 são pequenas e médias empresas (PMEs).

18. A Innovate UK é a agência britânica de fomento à inovação.

19. Trata-se de avaliação quinzenal feita pelo Tesouro inglês para definir limites de gastos e definir formas de melhor usar os recursos públicos.

20. Disponível em: <goo.gl/ffHxPh>.

21. Disponível em: <goo.gl/MVXDx4>.

da diversidade de instituições provedoras de ensino superior, mas que restam, hoje, fora do alcance regulatório do HEFCE. Assim, o novo órgão, o *Office for Students*, centraria sua atuação regulatória no estudante.

As funções de financiamento de pesquisa do HEFCE, por sua vez, seriam incorporadas pela UKRI, uma nova “mega agência” de financiamento à pesquisa e inovação que reuniria, além do braço financeiro e de financiamento do HEFCE, os sete Research Councils e a agência de inovação Innovate UK. A mudança, também, ainda não implementada, preservaria, contudo, a identidade individual dessas instituições, que passariam a estar subordinadas ao mesmo CEO e ao mesmo conselho (e seu presidente). Cada uma das nove organizações reunidas teria o seu presidente executivo, que reportaria ao diretor-executivo (chief executive officer – CEO) da instituição ampla. Um aspecto relevante dessa alteração é que ela passaria a reunir em uma só agência as instituições responsáveis pelo *dual support system*, assegurando, de acordo com documentos oficiais,²² uma proteção legal ao sistema. Soma-se a isso o benefício esperado de eliminar a duplicação de atividades na função de financiamento público à pesquisa.

22. Disponível em: <goo.gl/Z25uFH>.

