

# NOVE CÉREBROS, UM SÓ CORPO: A “SUPER” AGÊNCIA BRITÂNICA DE PESQUISA E INOVAÇÃO

Flávia de Holanda Schmidt Squeff<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

“*Plus ça change, plus c’est la même chose.*” A famosa citação atribuída a Jean-Baptiste Alphonse Karr, que significa “quanto mais se muda, mais as coisas permanecem iguais”, está atualmente sendo desafiada pelo governo britânico para a redefinição de sua estrutura institucional voltada para a Ciência e a Tecnologia (C&T). Em um momento de mudanças importantes para o país, notadamente o Brexit e um novo gabinete, o Reino Unido tem apostado na criação de um novo órgão público executivo não departamental,<sup>2</sup> a UK Research and Innovation (UKRI), que reunirá, sob sua estrutura, todos os Research Councils, a agência de inovação Innovate UK e a função de *funding* à pesquisa universitária do Higher Education Funding Council for England (HECFE).<sup>3</sup> Nessa estrutura, estariam contempladas na mesma agência as instituições financiadoras do chamado “*dual support system*”<sup>4</sup> britânico, considerado pelos *policymakers* e comunidade acadêmica locais como um dos eixos da excelência científica britânica.

A UKRI seria, assim, uma “super” agência de pesquisa e inovação, com um orçamento anual de £ 6 bilhões de libras, apoiando 61.000 pesquisadores,<sup>5</sup> 7.600 empresas<sup>6</sup> e 154 universidades.<sup>7</sup> A agência terá como objetivo agir de fato como um centro que faça com que cada libra seja investida pela agência com sabedoria. Conquanto sua criação ainda esteja sujeita à aprovação do Parlamento,<sup>8</sup> este artigo tem como objetivo apresentar e discutir as razões subjacentes a essa mudança em curso no Reino Unido.

## 2 POR QUE MUDAR? MUDAR PARA O QUÊ?

O Reino Unido é amplamente considerado como uma potência científica e tecnológica, especialmente quando se considera a população e a área do país: o Global Innovation Index, recentemente divulgado, apresenta o país em terceiro lugar no *ranking*, entre 128 países. Apesar desse resultado e de demais indicadores que apontam para a robustez de suas políticas científicas e tecnológicas, o país não tem repousado em berço esplêndido, tampouco sobre os 98 prêmios Nobel já concedidos a britânicos. Em um contexto governamental mais amplo, no qual a necessidade de assegurar o melhor *value for money* permeia toda a ação do Estado, as instituições não são consideradas “eternas”, e a mudança e a evolução institucional são reputadas como alternativas possíveis.

A criação do UKRI, assim como outras mudanças em curso no país, decorre do Spending Review de 2015.<sup>9</sup> Esse documento é uma projeção quinquenal, feita pelo Tesouro inglês, dos gastos governamentais, e busca não apenas estabelecer limites de gastos para esse horizonte temporal, como, especialmente, definir formas de melhor usar os recursos públicos. Assim, ainda que a decisão tenha sido de “racionalizar”, o que pode ser considerado

1. Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. E-mail: <flavia.schmidt@ipea.gov.br>.

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

3. A função dessas agências já foi explorada em Squeff e De Negri (2016), em: <goo.gl/A9JrB2>.

4. 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). O sistema é discutido com mais detalhes em Squeff e De Negri (2016), em: <goo.gl/BIUnSw>.

5. Entre os 61 mil pesquisadores, 30 mil são cientistas seniores, 17 mil são doutorandos e 14 mil são assistentes de pesquisa e *fellowships*.

6. Refere-se ao número de empresas já apoiadas pela Innovate UK. Disponível em: <goo.gl/yiTHi8>.

7. As universidades que são avaliadas pelo Research Excellence Framework (REF), que é conduzido pelo HEFCE.

8. Informação de fevereiro de 2017, em: <goo.gl/ta86uU>.

9. Disponível em: <goo.gl/WfgH30>.

comum na atualidade na definição da governança de instituições estatais, destaca-se que ela foi precedida de estudos e avaliações robustas.

No caso em tela, as avaliações complementares apontaram a necessidade de reduzir a burocracia e “liberar” os dirigentes das agências a serem reunidas de encargos administrativos comuns a todas, de maneira que eles possam focar a sua atuação em exercer de fato liderança estratégica em suas comunidades de pesquisa e financiar a pesquisa e a inovação de excelência. A tabela 1 mostra que os custos administrativos representavam uma fração pequena do orçamento dessas instituições, cerca de 3%.

**TABELA 1**

**Custos administrativos dos Research Councils**

Órgão	Custos administrativos em 2014/15 (ano fiscal)	Orçamento dos Councils (%)
NERC	£ 14 milhões	0,5
MRC	£ 24 milhões	0,8
STFC	£ 14 milhões	0,5
BBRSC	£ 16 milhões	0,5
AHRC	£ 4 milhões	0,1
EPRSC	£ 11 milhões	0,4
ESRC	£ 3 milhões	0,1
Innovate UK	£ 19 milhões	0,6
HEFCE	£ 2 milhões	0,1
<b>Total</b>	<b>£ 105 milhões</b>	<b>3,5</b>

Fonte: Case for the creation of UK Research and Innovation. Disponível em: <goo.gl/c8W050>.

Ainda que as organizações sejam eficientes funcionando de forma autônoma como acontece ainda na atualidade, evidencia-se um quadro em que não se trata de apenas “diminuir” as instituições em razão de corte de recursos ou otimização de atividades, mas, sim, de buscar fortalecer as nove instituições que estarão subordinadas a uma mesma estrutura: os sete Research Councils, a Innovate UK e o braço de *funding* do HECFE, transformando-as em agências mais aptas aos novos desafios do desenvolvimento científico e tecnológico. Segundos os relatórios oficiais que tratam da nova agência, os principais desafios envolvem a manutenção da excelência em pesquisa e inovação do país, simultaneamente com a necessidade de considerar a crescente importância da pesquisa multidisciplinar de modo ágil e estratégico, integrando de fato a ação das instituições subordinadas.

Para além das razões já mencionadas, acredita-se que a agência, que representará toda a comunidade de pesquisa do país, será capaz de fortalecer o Reino Unido na ciência mundial. Esse aspecto é considerado importante especialmente pelo fato de que, no contexto do Brexit, paira no ar a dúvida sobre a possibilidade de que o país deixe de ter acesso aos fundos da estratégia Horizon 2020, da União Europeia (UE). Essa possibilidade é especialmente preocupante para a área de C&T, quando se considera que o Reino Unido é, de longe, o país mais beneficiado com os recursos para pesquisa da UE: entre 2007 e 2016, por exemplo, mais de 20% dos projetos de pesquisa financiados pelo European Research Council (ERC)<sup>10</sup> eram do Reino Unido.

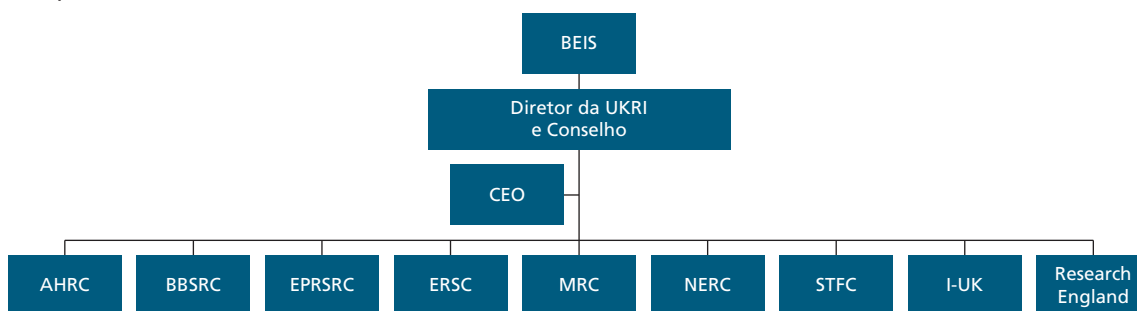
Cita-se ainda a possibilidade de que a reunião de instituições voltadas para a pesquisa acadêmica e para a inovação em uma mesma organização seja capaz de fortalecer a interação universidade-empresa. Contudo, o movimento feito pelo governo inglês não foi imune a críticas da sociedade e especialmente da comunidade científica. São apontadas preocupações com a possibilidade de perda de autonomia e estabilidade dos orçamentos ora alocados a cada um dos RCs. A definição de como exatamente ocorrerá o relacionamento entre o Beis e o conselho da agência também é alvo de considerações, somando-se aos questionamentos sobre se a nova estrutura será necessária ou suficiente para dar conta dos desafios a que se propõe. A nova agência também já foi chamada de hidra pelo seu porte: a inserção da agência de inovação Innovate UK sob esse mesmo guarda-chuva tem sido um dos pontos que gerou mais controvérsias, pelo receio de que o financiamento disponível para a inovação seja pressionado

10. Disponível em: <goo.gl/CKmSza> .

pelo lado da pesquisa. Analogamente, os RCs temem que o apoio à inovação cresça à custa da pesquisa se as prioridades do Beis se alterarem.

A estrutura inicialmente pensada para a UKRI reúne as nove instituições distintas em uma mesma organização, subordinadas a um único CEO, e supervisionadas por um conselho. Pretende-se, contudo, preservar a autonomia das instituições para a concessão de fundos em suas respectivas áreas de atuação. As funções de compras, recursos humanos e comunicação, por exemplo, serão realizadas por uma equipe ligada à administração central da organização. Na estrutura proposta, a agência seria ligada ao BEIS, o ministério britânico de Negócios, Energia e Estratégia Industrial, como hoje são as instituições que farão parte de sua estrutura.

**FIGURA 1**  
Estrutura preliminar da UKRI<sup>11</sup>



Fonte: Beis (2016). Disponível em: <goo.gl/xBZVOH>.

O conselho do UKRI, que terá entre nove e doze membros, terá a responsabilidade de dar a direção estratégica, tomar decisões transversais e assessorar o secretário do Beis, que também supervisiona as atividades científicas e tecnológicas do país e que também terá a responsabilidade de designar os membros do conselho. As nomeações são sujeitas ao Parlamento, e idealmente devem considerar o equilíbrio entre experiência acadêmica e empresarial.<sup>12</sup>

Os conselhos de pesquisa são instituições longevas na história da ciência britânica; o Medical Research Council (MRC), pioneiro, foi estabelecido na Primeira Guerra Mundial. A estrutura do DNA, por exemplo, foi descoberta no Laboratório de Biologia Molecular do MRC, em 1953. Todos os conselhos desempenham o papel de financiar *projetos de pesquisa*, distribuindo anualmente recursos de aproximadamente £ 3 bilhões anuais.

A Innovate UK, nome fantasia do Technology Strategy Board, é uma agência nova, criada em 2007, com o objetivo de acelerar o crescimento econômico pelo estímulo e apoio à *inovação empresarial*. Seu principal instrumento de fomento são os subsídios não reembolsáveis (*non-repayable grants*), mas o Spending Review de 2015 anunciou que parte dos recursos concedidos a empresas (27,5%) será reembolsável pelas empresas até o ano fiscal 2019-2020.

A Research England será, por sua vez, uma nova instituição que herdará dos Higher Education Funding Councils (HEFCs) as funções de financiamento a *instituições de ensino superior* com base no seu desempenho passado, em um processo de alocação de recursos que considera a qualidade da pesquisa das instituições e de seus departamentos e o volume e os custos diferenciados da pesquisa em cada área do conhecimento.

11. Em ordem alfabética, os sete Research Councils são: o Arts and Humanities Research Council (AHRC); o Biotechnology and Biological Sciences Research Council (BBSRC); o Engineering and Physical Sciences Research Council (EPSRC); o Economic and Social Research Council (ESRC); o Medical Research Council (MRC); o Natural Environment Research Council (NERC); e o Science and Technology Facilities Council (STFC).

12. O primeiro CEO da agência, Sir Mark Walport, é atualmente o chief scientific advisor do governo, e assumirá a agência no início de suas atividades, a partir de abril de 2018, tendo sido recrutado em um processo seletivo público e amplamente acompanhado pela comunidade acadêmica britânica. O presidente do Conselho será Sir John Kigman, que foi secretário permanente do Tesouro do Reino Unido.

### 3 E SE FOSSE NO BRASIL?

Apenas a título de comparação com a estrutura atualmente existente no Brasil, seria como se o governo reunisse em uma única estrutura executiva a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ligada ao Ministério da Educação (MEC), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), estes últimos dois órgãos ligados ao Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Em relação ao potencial de otimização do uso de recursos ao reunir as atividades de gestão, destaca-se que, nas agências brasileiras, o espaço parece *a priori* maior que o existente no Reino Unido. No CNPq, por exemplo, os programas orçamentários não finalísticos respondem por, aproximadamente, 13% do orçamento da agência. Na Capes, por 4%. Considera-se, contudo, que esse não deva ser nem o principal, tampouco o único, fundamento para um movimento dessa natureza.

Além desses custos mais facilmente quantificáveis, é natural esperar que haja outros custos transacionais, decorrentes da fragmentação, em um sistema cujo controle e gestão sejam diluídos como no Brasil, onde as agências equivalentes são, inclusive, de naturezas jurídicas distintas. Esses custos que, à primeira vista não são mensuráveis, deveriam ser um elemento adicional de análise.

A criação de um órgão análogo no Brasil reuniria sob a mesma direção a maior parte dos recursos públicos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), hoje dispersos em ministérios variados.<sup>13</sup> Embora cumpram missões bastante distintas, MCTIC e MEC, que possuem ação transversal, executam em conjunto aproximadamente 55%<sup>14</sup> desses recursos no país.

Reconhece-se uma discussão anterior a essa, sobre a possibilidade de que os investimentos em P&D sejam predominantemente executados por ministérios setoriais. Esse modelo seria próximo ao adotado pelos Estados Unidos, onde a ciência e a tecnologia são meios para atingir os objetivos e alcançar resultados associados as suas respectivas missões institucionais e onde menos de 5% do investimento em P&D é realizado por uma agência transversal, a National Science Foundation (NSF), cujo objetivo é fomentar a ciência no país.

A despeito dessa reflexão mais ampla seguir em aberto no Brasil, o simples exercício de pensar uma mudança como essa pode ser rico, especialmente quando se considera que a estrutura governamental brasileira tem traços de rigidez quando se trata de reestruturações organizacionais. Ainda que a decisão possa ser pela manutenção do *status quo*, uma ponderação sobre mudanças possíveis no funcionamento das instituições ligadas ao sistema nacional de inovação é válida. Se discussões sobre políticas e seus instrumentos e sobre orçamentos são mais frequentes, um olhar institucional que considere o contexto estratégico, os riscos, os objetivos e resultados esperados e análise de opções parece oferecer espaço para o aperfeiçoamento da ação estatal em C&T.

É importante ainda que o Brasil considere a mudança organizacional como uma alternativa possível e também desejável quando se provar útil aos objetivos nacionais – as instituições não precisam ser eternas e imutáveis, o que não está restrito apenas às ligadas à C&T. No caso britânico, houve críticas e reações à mudança e um amplo debate na mídia.

Seria uma super agência capaz de tornar mais competitiva a ciência e a tecnologia nacionais? Se alguma inspiração no caso inglês for de fato oportuna, conclui-se que a busca por essa resposta não deve prescindir de estudos mais aprofundados e específicos, como os que precederam a ideia de criação da UKRI.

Persiste adicionalmente, de todo modo, a inspiração de que mesmo países desenvolvidos seguem continuamente envidando esforços para aperfeiçoar os seus mecanismos para o desenvolvimento científico e tecnológico e de que o Brasil deveria seguir nesse mesmo sentido.

13. MCTIC, MEC e ministérios setoriais, como saúde e defesa.

14. O restante dos recursos é executado por outros ministérios setoriais (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Saúde; Mdic e Planejamento).