AUTONOMIA E FINANCIAMENTO: A LUTA DOS DOCENTES DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PAULISTAS POR MAIS VERBAS PARA A EDUCAÇÃO

Maria Rosimary Soares dos Santos – FaE /UFMG – mrsantos@fae.ufmg.br[1]

Introdução

Este trabalho tem como objetivo principal discutir a problemática da autonomia universitária e as formas de autogoverno da universidade, em um contexto de profundas redefinições do Estado. Sob essa ótica busca-se, em um primeiro momento, reconstruir a trajetória de lutas na Universidade Estadual Paulista – UNESP - pela conquista e manutenção da democracia e da autonomia. Na seqüência, analisar a autonomia de gestão financeira e as lutas em defesa da ampliação do financiamento público nas universidades públicas paulistas.

O estudo descreve as lutas do movimento docente pelo autogoverno democrático da Universidade Estadual Paulista, a conquista da autonomia de gestão financeira e patrimonial e as lutas para garantir o seu financiamento estatal. Busca-se examinar as formas de protagonismo possibilitadas pela autonomia universitária e as tensões e limitações decorrentes das tentativas de subordinar as universidades (heteronomia) aos governos e aos mercados.

Através de pesquisa bibliográfica, documental e de entrevistas realizadas para conclusão de tese de doutorado foi possível reconstruir parte da história da instituição e da atuação dos movimentos, em particular, do movimento docente nos embates e lutas pela democratização e financiamento público da Universidade. O trabalho que ora apresentamos é parte de um capítulo da tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação

[1] Professora do Departamento de Administração Escolar da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. mrsantos@fae.ufmg.br.

em Educação da Universidade Estadual Paulista – Campus de Marília, em julho de 2007. A hipótese sustentada é a de que o movimento pela democratização interna e a conquista da autonomia de gestão financeira propiciaram maior envolvimento da comunidade universitária na gestão da instituição (autogoverno).

Pretende-se reforçar a tese de que o espaço público é uma categoria relacional que só existe enquanto há embates sociais em que a correlação de forças pende para o lado do trabalho. Assim compreendido, o público somente existe em contraposição ao privado-mercantil e, por isso, as lutas que têm como objetivo garantir a manutenção da universidade pelo Estado, também são lutas pela autonomia. Não há como pensar em autonomia se a universidade depende dos imperativos do mercado para sobreviver.

Sob essa ótica definimos como objetivos deste trabalho: a) reconstruir a trajetória de lutas na UNESP pela conquista e manutenção da democracia e da autonomia; e, b) analisar a autonomia de gestão financeira e as lutas em defesa da ampliação do financiamento público nas universidades públicas paulistas.

1 O movimento pela democratização da Universidade Estadual Paulista

A Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP - foi criada pelo governador Paulo Egydio Martins, através do Decreto 952, em 30 de janeiro de 1976. Mas, segundo Dal Ri (1997, p. 68), o início de seu processo de criação é bem anterior e remonta aos fins dos anos 60. O que o Decreto 952/76 fez foi reunir, transformando em universidade, 14 Institutos Isolados de Ensino Superior que desde 1969 estavam subordinados à Coordenadoria de Ensino Superior do Estado de São Paulo (CESESP), criada com a finalidade de coordenar as escolas de ensino superior do Estado e ligada à Secretaria Estadual de Educação. O governador nomeou para reitor Luiz Ferreira Martins, então responsável pela CESESP, órgão que centralizava os institutos isolados.

Com a criação da UNESP, os Institutos Isolados têm suas estruturas e funcionamentos totalmente modificados. Esse processo, segundo relata Dal

Ri (1997, p. 70), ocorreu "de cima para baixo, sem nenhuma discussão ou consulta às comunidades acadêmicas, promovendo o fechamento de vários cursos e a transferência de inúmeros docentes de um Campus para outro".

Tal situação gerou um clima de insegurança e apreensão entre os docentes, o que contribuiu para a organização e mobilização em prol da criação de uma associação de professores, que naquele momento tinha como objetivos centrais: lutar pela democratização da UNESP; defender os direitos da categoria; e, discutir um modelo de universidade para o país (ADUNESP, 1996).

O processo de criação da Associação dos Docentes da UNESP - ADUNESP - tem início em abril de 1976, poucos meses após a edição do Decreto 952/76. Foram diversas reuniões organizadas por docentes de várias unidades/campus da universidade, que culminaram em 5 de junho de 1976 na criação e aprovação do estatuto da primeira associação de docentes surgida no país após o golpe de 1964. As eleições para a escolha de sua diretoria foram realizadas no dia 26 de junho e, em outubro de 1976, a ADUNESP foi registrada em um cartório de Araraquara (ADUNESP, 1996).

Conforme publicação da ADUNESP (1996, p. 8-9), a entidade nasceu com a responsabilidade de "reagir à altura" ao projeto de universidade imposto pelo Decreto 952/76. Ainda segundo o documento da Associação, eram dois os grandes princípios que nortearam a proposta de estatuto para a universidade: a não duplicação de cursos e a idéia de formar "massa crítica", através do agrupamento em um único local, de "um número de professores aptos a constituir centros de excelência". A entidade colocou-se contrária à proposta de estatuto e promoveu intensas mobilizações e discussões em todas as unidades. A associação também tentou eleger professores para compor o novo conselho universitário que deveria discutir e aprovar o estatuto. No entanto, a chapa da associação foi derrotada e o conselho eleito aprovou o estatuto defendido pela reitoria.

Apesar de não conseguir derrotar o projeto da reitoria/governo de organização e funcionamento da universidade, a direção da Associação Docente considerou positiva a sua atuação naquele momento, contribuindo

para a realização de debates e mobilizações que deram visibilidade às questões e problemas envolvidos na criação da UNESP. Assim, preparou-se o terreno para as lutas que vieram, principalmente, a luta pela democratização da universidade nas décadas de 1980 e de 1990 (ADUNESP, 1996, p. 9).

A transformação em Universidade dos Institutos e Faculdades isoladas do Estado de São Paulo sem a participação da comunidade acadêmica. A imposição de um estatuto para a nova instituição somada à insatisfação com as cassações e perseguições políticas nas universidades, bem como o arrocho salarial imposto pelo regime levou os docentes a se organizarem contra o autoritarismo do Estado/governo e suas manifestações no interior das instituições universitárias. Nesse contexto foi possível verificar, no âmbito da UNESP, um longo processo de lutas por sua democratização, que almejava garantir a participação efetiva da comunidade universitária (professores, funcionários técnico-administrativos e estudantes) na administração/gestão da universidade.

Na avaliação da nova entidade o movimento para garantir a participação efetiva da comunidade universitária (professores, funcionários técnico-administrativos e estudantes) na administração/gestão da universidade, não se restringiu aos espaços da instituição, contribuindo, substancialmente, para a retomada das lutas sociais e sindicais contrárias a ditadura militar ao final da década de 1970. A Associação participou ativamente das grandes mobilizações que viriam a mudar "o cenário político e sindical do país". Em fevereiro de 1979, a entidade engajou-se em uma grande greve do serviço público estadual. Essa greve foi deflagrada pelos professores da educação básica (na época I e II graus), pelos docentes das universidades do Estado (USP e UNICAMP), e demais servidores públicos estaduais. A greve durou 41 dias e foi considerada "um marco na história da categoria" (ADUNESP, 1996, p. 10).

Desde a criação da UNESP, a luta pela democratização de suas estruturas e órgãos decisórios constituiu-se em uma das principais bandeiras de luta do movimento docente. O movimento reivindicava a participação efetiva da comunidade universitária na elaboração autônoma e

democrática de suas normas e regras internas, no seu fazer acadêmico-científico, na administração da instituição, etc. Ou seja, reivindicava o autogoverno democrático da universidade.

O movimento pela "Reestruturação da Universidade", cujas primeiras reuniões tiveram inicio no final de 1982, no campus de Assis, e a nomeação de Jorge Nagle para reitor em 1985, significou, na avaliação, da entidade dos docentes, o inicio de mais uma etapa do movimento pela democratização da UNESP. No mandato de Nagle, o estatuto da Universidade foi reformulado, um processo que teve início em novembro de 1984, quando Nagle ainda era reitor *pró-tempore* da Universidade.

As primeiras reuniões pela reestruturação da Universidade ensejavam a preocupação com a elaboração de um novo estatuto e regimentos para a universidade. Buscavam-se estratégias para ampliar o debate e levar adiante esse processo, assim, realizaram-se várias reuniões abertas à comunidade universitária, estudos e discussões do estatuto vigente na UNESP e em outras universidades.

O processo estatuinte iniciou-se em 1984, com a realização no campus de Botucatu, do *Simpósio de reestruturação da UNESP*. O *Simpósio* reuniu 360 pessoas representando docentes, alunos e servidores da universidade, foi considerado um acontecimento marcante do "novo tempo (...) vivido na universidade" (ADUNESP, 1984).

O simpósio culminou com a elaboração de uma pré-minuta de estatuto e convocação do *Congresso de Reestruturação* da UNESP. A primeira etapa do *Congresso* aconteceu em Araraquara nos dias 15 e 16 de maio de 1985. Nessa etapa aprovou-se a constituição de uma comissão paritária composta por cinco membros de cada segmento para elaborar um anteprojeto de estatuto. Em 28 de junho realizou-se a segunda etapa do *Congresso*. No dia 23 de julho instalou-se a *Comissão de Redação do Anteprojeto de Estatuto* da UNESP. Coube a essa Comissão redigir o Anteprojeto do Estatuto a partir das propostas sistematizadas pelas *Comissões Locais dos Trabalhos de Reestruturação*. Em agosto de 1986, o Anteprojeto do Estatuto da UNESP foi submetido à aprovação da

comunidade universitária, e através de plebiscito foi referendado pela grande maioria dos votantes (73,3%) (DAL RI, 1997, p. 99).

Apesar dessa aprovação, o Anteprojeto encontrou resistência por parte da reitoria que alegou a existência de "muitos pontos conflitantes" na proposta, e instituiu uma nova comissão paritária, incumbida de apresentar um novo anteprojeto de estatuto. A versão elaborada pela comissão ficou conhecida como o "substitutivo Nagle". No final de 1987, o anteprojeto foi enviado ao Conselho Universitário que levou um ano para aprová-lo. Em janeiro de 1989, o Estatuto foi aprovado no Conselho Estadual de Educação e começou a vigorar a partir de março daquele ano (ADUNESP, 1996, p. 17-18).

Apesar do estatuto aprovado não refletir exatamente o que foi deliberado no *Congresso de Reestruturação*, "este se [constituiu] em um dos mais avançados e democráticos quando comparado com o de outras universidades". Segundo Dal Ri, o fato do Estatuto estabelecer que o reitor e o vice-reitor seriam nomeados pelo governador, com base em listas tríplices elaboradas por Colégio Eleitoral especial, mas sem determinar a forma de consulta à comunidade universitária para a elaboração das listas, "seja talvez um dos maiores avanços, em termos da democratização da universidade, proporcionado pelo movimento" (DAL RI, 1997, p. 109).

Conforme documento elaborado pelas entidades representativas dos três segmentos da universidade (SINTUNESP, DCE e ADUNESP), a intervenção política das entidades foi o que assegurou não somente a consulta à comunidade, mas o voto paritário na escolha dos novos dirigentes da Universidade, assim como, a homologação do resultado pelo próprio Colégio Eleitoral

Desse modo, por força e pressão dos movimentos organizados na Universidade, as eleições para esses cargos se realizaram, até o ano de 2000, através do voto direto e paritário proporcional, ou seja, cada um dos três segmentos da universidade com peso de um terço na votação. As eleições para a direção das unidades universitárias e chefias de departamento também passaram a ser diretas e, em algumas unidades da UNESP, com paridade proporcional (DAL RI, 1997, p. 109).

Essas conquistas representaram um grande avanço na possibilidade de consolidação da democracia no interior da Universidade. O movimento pela democratização da UNESP reforça a tese de que a construção e ampliação do espaço público só se viabilizam com lutas sociais. E, foi através de lutas concretas, que a comunidade universitária forjou momentos significativos em que demonstrou as potencialidades da autonomia (autonormação e autogoverno) na universidade.

Contudo, apesar dessas lutas, as políticas antinômicas avançaram sobre as universidades. Buscando implementar uma concepção de autonomia sintonizada com a lógica privatista e mercantil, tão cara aos organismos internacionais, como o FMI e Banco Mundial, o governo federal promulgou, em 21 de dezembro de 1995, lei regulamentando a escolha dos dirigentes das instituições federais de ensino superior. A Lei nº. 9.192/05 estabeleceu os critérios para escolha de dirigentes e composição dos órgãos colegiados, definindo que a participação e o peso do voto dos docentes não poderiam ser inferiores a 70%, enquanto o peso do voto dos servidores técnicos e administrativos e dos estudantes 15% para cada segmento, respectivamente. Rompendo, com isso, o princípio da igualdade e ferindo profundamente a autonomia universitária, fazendo retroceder conquistas democráticas importantes nas universidades públicas.

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei 9.394/96, que reproduz a lei 9.192/95, a UNESP modificou o seu Estatuto instituindo peso diferenciado no voto dos três segmentos da comunidade universitária. Esse fato rompe com a trajetória democrática de escolha direta e paritária de seus dirigentes, construída pelo *Movimento pela Reestruturação/Democratização da UNESP*, ao longo dos anos de 1980 e 1990.

Cabe ressaltar, no entanto, que apesar da ascensão de setores mais conservadores, explicitamente comprometidos com uma visão de mercado, bem como das dificuldades que os três segmentos (docentes, servidores e estudantes) têm encontrado para se organizarem, ainda se consegue na UNESP, conforme Mendonça (2007), "manter o tom da igualdade dos três segmentos". Comparada às demais universidades públicas paulistas, a

UNESP "é mais arejada e aberta". E, isso se deve ao fato da Universidade ter vivenciado todos os processos decorrentes do movimento pela sua democratização (Congresso de Reestruturação, eleições diretas e paritárias, abertura dos órgãos decisórios à participação da comunidade universitária, orçamentos participativos, os núcleos de ensino).

2 A luta das universidades públicas paulistas por mais verbas para a educação.

A luta pela democratização da universidade é também a luta por sua autonomia e garantia, pelo Estado, de verbas capazes de assegurar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O histórico de lutas pela democratização e a conquista da autonomia de gestão financeira, no ano de 1989, resultaram em mudanças importantes na Universidade Estadual Paulista. Com a autonomia financeira, a comunidade universitária passou a reivindicar a participação na discussão dos orçamentos, maior transparência e controle das contas da universidade.

A autonomia de gestão financeira das universidades públicas do Estado de São Paulo é fruto de uma grande mobilização e greve das universidades paulistas ocorrida ao final de 1988. Os docentes reivindicavam mais verbas como condição para assegurar o pleno funcionamento e o caráter público e gratuito das universidades paulistas.

A preocupação com a grave situação financeira das universidades gerou intensa discussão sobre a questão da autonomia universitária, levando à criação de um movimento que se chamou *SOS Universidade*. O ato inaugural desse movimento aconteceu no Centro de Convenções da USP e contou com a participação de mais de 600 pessoas, em sua maioria, docentes, funcionários e estudantes, além de intelectuais renomados e políticos preocupados como a precária situação do ensino público no Estado de São Paulo. A greve terminou em novembro de 1988, após mais de 60 dias de paralisação, mas o movimento *SOS Universidade* permanece atuante até os dias de hoje (ADUNESP, 1996).

Uma vez encerrada a greve, o governador do Estado de São Paulo Orestes Quércia decretou, no inicio de 1989, a autonomia financeira e de

gestão patrimonial das universidades paulistas. O governador estabeleceu também um percentual de 8,4% da receita líquida do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), para a manutenção dos salários, do custeio e investimentos das três universidades estaduais.

Segundo Vieitez & Lodi (1991), a autonomia financeira alterou "substancialmente" a situação funcional da universidade:

> [...] todas as questões que na situação anterior tinham implicações de responsabilidades para os dirigentes da Universidade, encontram-se potenciadas pela livre disposição, agora existente, na utilização dos recursos disponíveis. O que coloca de modo cabal a questão da gestão da Universidade, seja pelos próprios trabalhadores ou por seus representantes (VIEITEZ & LODI, 1991, p. 39).

A autonomia de fato colocou o autogoverno como uma potencialidade a ser conquistada e/ou desenvolvida pelos trabalhadores das instituições universitárias. Todavia, o autogoverno não se dá a priori, nem se concretiza através de um decreto governamental. A sua possibilidade de existência decorre, fundamentalmente, de lutas concretas que reivindicam este sentido para a autonomia.

Apesar de reivindicar a autonomia universitária, o movimento docente demonstrou preocupação com relação ao Decreto n° 29.598/89. A concepção de autonomia que o governo propunha não era a mesma que a comunidade universitária reivindicava. Na avaliação da ADUNESP (1989a), apesar do governo Quércia ter concedido às Universidades Paulistas "a tão esperada autonomia", um exame mais detalhado das condições impostas na sua concretização acentuava, ainda mais, as preocupações com o futuro do ensino superior público. Ao destinar apenas 8,4% da arrecadação do ICMS às universidades, o governo não demonstrou preocupação com a melhoria das condições de trabalho e o aperfeiçoamento dos serviços prestados à sociedade pelas universidades. A insuficiência de recursos era patente, o

orçamento atribuído às universidades não atenderia às suas necessidades de custeio e de salários de modo a garantir a manutenção dos patamares vigentes até aquele momento.

Além disso, consideravam que o processo pelo qual a autonomia foi instaurada não correspondia aos anseios e aspirações da comunidade universitária. Conforme Boletim da ADUNESP, o tempo concedido pelo governo para que as universidades se posicionassem sobre a autonomia foi exíguo. Na avaliação da entidade, isso comprovava a falta de disposição do governo em ouvir a opinião da universidade, bem como sua opção por utilizar via decreto, "do recurso imperial do 'cumpra-se'".

Analisando os documentos produzidos pela ADUNESP após o decreto da autonomia, verificamos que o movimento docente buscou intervir não apenas denunciando o "engodo do governo", mas também reivindicando a efetividade funcional dos órgãos colegiados, ou seja, a participação efetiva da comunidade universitária na gestão da universidade autônoma:

> [...] Os reitores, isoladamente ou através do CRUESP, não podem representar a gestão autônoma da Universidade, [...]. Defendemos o ponto de vista de que os órgãos colegiados devem participar plenamente da gestão da Universidade sob o regime da Autonomia. Neste sentido é absolutamente imprescindível que tanto o CO como os demais colegiados (sobretudo Congregações), sejam imediatamente incorporados ao processo decisório da instituição (ADUNESP, 1989b).

A entidade também cobrou das instâncias dirigentes da Universidade uma manifestação pública quanto aos recursos financeiros necessários à sua sobrevivência, apontando a necessidade transparência das suas contas:

> O exercício da autonomia impõe a necessidade de que a Universidade traga a público suas contas, de forma absolutamente transparente, ao alcance não só da sua comunidade interna, mas sobretudo, da sociedade que a sustenta através dos impostos (ADUNESP, 1989b).

Apesar das diferentes avaliações quanto ao papel do movimento docente diante da autonomia decretada, existe uma concordância quanto ao fato de que a autonomia trouxe à tona a discussão sobre a gestão democrática das universidades, ampliando as reivindicações por mais participação no processo decisório, além da cobrança de transparência dos orçamentos e rigorosa prestação de contas dos recursos a ela destinados.

O advento da autonomia universitária também produziu novas formas de organização e de articulação, principalmente, mas não exclusivamente, das lutas salariais dos trabalhadores das universidades públicas paulistas. Se por um lado, a autonomia rompeu e dificultou o movimento conjunto do funcionalismo estadual, já que o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais Paulistas (CRUESP) tornou-se o interlocutor direto para as questões salariais dos docentes e dos servidores das universidades, ocupando o lugar do governador. Por outro lado, tal mudança não impediu a organização e a articulação conjunta dos trabalhadores das universidades e do serviço público estadual para pressionar o CRUESP, no caso da luta específica das universidades, e o governo do Estado e a Assembléia Legislativa, nas reivindicações por mais recursos financeiros para a educação pública.

Uma grande movimentação ocorre, principalmente, durante a votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária (LO), quando então, as diversas entidades e categorias do serviço público pleiteiam maior dotação orçamentária para áreas como a educação, saúde, segurança pública, etc.

No caso das três universidades, as mudanças derivadas da autonomia, tanto no que diz respeito às relações salariais (negociações com o CRUESP), quanto aos aspectos mais gerais e políticos da luta em defesa da educação pública e das universidades (mais verbas na LDO) propiciaram a aglutinação das entidades dos trabalhadores (docentes e servidores técnicos e administrativos) no *Fórum das Seis Entidades*[2], que foi criado,

[2] Associação dos Docentes da UNESP – Seção Sindical (ADUNESP – SSind), Associação dos Docentes da USP – Seção Sindical (ADUSP – SSind), Associação dos Docentes da UNICAMP (ADUNICAMP), Sindicato dos Trabalhadores da UNESP (SINTUNESP), Sindicato dos Trabalhadores da USP

basicamente, com o objetivo de organizar e articular, conjuntamente as lutas dos trabalhadores das universidades.

A preocupação com o financiamento e com a gestão financeira dos recursos das universidades adquiriu maior visibilidade com a autonomia. Desde a sua implantação, a constatação da insuficiência de recursos para a manutenção das universidades tem gerado mobilizações visando elevar o percentual do ICMS vinculado ao seu financiamento. Com a criação da LDO, no final dos anos de 1980, as entidades representativas dos docentes e dos servidores das universidades passaram a intervir no processo de discussão do orçamento, buscando aumentar os recursos destinados às universidades.

Em junho de 1991, após intensa campanha do *Fórum das Seis* junto à Assembléia Legislativa, o movimento conseguiu que fosse aprovada uma emenda à LDO, aumentando para 9% o percentual do repasse do ICMS para as universidades. Nos anos subseqüentes, o *Fórum* buscou majorar este percentual. Em 1992, uma emenda que estabelecia 10,5% do ICMS foi derrotada, sendo mantido o percentual dos 9%. No ano de 1993, as entidades defenderam a destinação de 11% para as três universidades e de 30% da receita de impostos para a educação em geral. A emenda dos 11% foi rejeitada por 30 votos a favor e 32 contra (JORNAL DO FÓRUM DAS SEIS, 1994).

Em 1994, o *Fórum* reapresentou a emenda que estabelecia a vinculação 11% do ICMS quota parte líquida do Estado para as universidades. Concomitante à luta pelo aumento da dotação orçamentária, as universidades estaduais paulistas iniciaram em maio daquele ano, uma forte greve cuja pauta constava, além dos itens referentes às questões salariais e melhoria das condições de trabalho, saúde e seguridade, um item reivindicando a transparência orçamentária e administrativa nas universidades.

O *Fórum* exigia total transparência e controle sobre os recursos recebidos, sobre a sua efetiva aplicação, além da avaliação dos procedimentos de gestão dos mesmos. Além disso, reivindicava a aprovação

---

(SINTUSP), e Sindicato dos Trabalhadores da UNICAMP (STU). Também participa do Fórum o Sindicato dos trabalhadores do Centro de Educação Tecnológica Paula Sousa (CEETPS).

de uma *Lei Orgânica das Universidades* que, deveria definir critérios para expansão do ensino nas universidades públicas, contratação, carreira, avaliação e prestação de contas das universidades estaduais.

O *Fórum* além de questionar a forma "obscura" com que os reitores administravam os recursos públicos, desenvolveu um profundo conhecimento acerca do financiamento das universidades, com estudos sobre as suas receitas, principalmente, as decorrentes da arrecadação do ICMS, sobre as estimativas de crescimento ou queda na arrecadação do imposto no Estado de São Paulo, os gastos com a folha de pagamento, custeio, etc. Isso permitiu, conforme relatado no *Jornal do Fórum* (1994), um confronto entre as análises realizadas pela entidade e a precariedade e discrepância dos dados do CRUESP. Com esse movimento, os órgãos colegiados também passaram a se preocupar com as contas da universidade, com a transparência, clareza sobre os recursos que entram nas três universidades, das agências de fomento, dos convênios e das fundações.

Com a greve de 1994, os docentes conquistaram o aumento da dotação orçamentária de 9% para 9,57% da cota parte líquida do ICMS. Apesar da reivindicação dos 11% para as universidades e os reitores terem negociado e fechado acordo com o governador sobre os 9,57%, o movimento considerou esse acréscimo uma conquista importante, fruto da luta e da capacidade de pressão das entidades e do *Fórum das Seis*, frente ao Executivo e à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (JORNAL DO FÓRUM DAS SEIS, 1994, p. 3).

O *Fórum* destacou ainda como vitória importante do movimento em 1994, o "crescimento inestimável da cultura política e administrativa da população universitária", fruto das discussões sobre o orçamento das universidades, sobre o ICMS e a LDO, que passaram a fazer parte do cotidiano da universidade (JORNAL DO FÓRUM DAS SEIS, 1994, p. 3).

Essas discussões também foram levadas para os órgãos colegiados, alargando o seu alcance, "usualmente envolvidos em disputas basicamente burocráticas". O *Fórum* acrescentou em sua avaliação a importância da continuidade e ampliação do debate acerca da gestão financeira das

universidades para que, dessa forma, "[os] órgãos colegiados [pudessem] assumir seu verdadeiro papel de instâncias deliberativas dentro da universidade (JORNAL DO FÓRUM DAS SEIS, 1994, p. 3).

Com a autonomia de gestão financeira, o movimento docente passou a questionar a ausência dos órgãos colegiados na discussão do orçamento das universidades. No caso da UNESP, mesmo com a democratização das instâncias decisórias conquistada, no final da década de 1980, nem o Conselho Universitário (CO), nem o Conselho de Administração e Desenvolvimento (CADE) discutiam o orçamento da Instituição. Essa situação se modifica com a crescente reivindicação por mais transparência nas contas da Universidade e, principalmente, com a presença de representantes da ADUNESP nos Conselhos.

A autonomia de gestão financeira afetou, substantivamente, os sindicatos, portanto, as categorias de trabalhadores da universidade de um modo geral. As contas ficaram mais acessíveis e foram apropriadas, principalmente, pelas entidades sindicais que passaram a utilizá-las como instrumento importante na luta por mais verbas para as universidades. Com efeito, o principal impacto da autonomia na vida docente consistiu na relativa preservação dos salários, enquanto os professores das instituições federais ficaram "08 anos a mingua sob FHC", os trabalhadores (professores e técnicos administrativos) conseguiram recuperações mais próximas à inflação do que no âmbito federal. Em suma, a autonomia e a subvinculação de recursos (apesar de insuficiente o percentual de 9,57% do ICMS), foram positivas, pois criaram um marco dentro do qual as estaduais não estagnaram como as Instituições Federais de Ensino (IFES). Hoje, as três instituições possuem um orçamento que corresponde à quase metade do que é destinado a todas as universidades federais (VIEITEZ, 2007).

Ano após ano, desde a outorga da autonomia em 1989, os trabalhadores das universidades estaduais paulistas vêm lutando, seja para aumentar a dotação orçamentária destinada às universidades, seja para impedir retrocessos ou redução dos recursos para as instituições. Em 1995, por exemplo, mesmo tendo conseguido, no ano anterior, ampliar a

vinculação de 9% para 9,57% do ICMS, o movimento enfrentou uma tentativa de redução dos recursos para as universidades.

O governador Mário Covas (1995-1998 e 1999-2001) encaminhou à assembléia Legislativa uma proposta de LDO para o ano de 1996 que, apesar de manter o percentual de 9,57%, limitava os recursos "ao valor real global efetivamente desembolsado no ano de 1995", ou seja, um congelamento dos recursos das universidades. Além disso, o governador não excluía da dotação fiscal das universidades, os repasses para projetos especiais. Para o *Fórum*, isso significava o fim da autonomia, pois o governo poderia vincular grande parte dos repasses orçamentários a projetos especiais de seu interesse e subtrair esses valores da dotação fiscal (FÓRUM DAS SEIS, 1995).

As políticas neoliberais nas duas últimas décadas (1990 e 2000) alcançaram as universidades de forma dramática e têm impactado a organização e o movimento de seus trabalhadores, comprometendo dessa forma, os avanços democráticos. As universidades estaduais paulistas conseguiram avançar em uma frente de luta importante que é atuação do *Fórum* na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Todos os anos, desde a autonomia, o *Fórum* vai a ALESP pressionar os deputados por mais recursos para a educação pública e para as universidades estaduais, e sempre que se conquistou o aumento da dotação orçamentária, essa conquista foi fruto das greves, da mobilização e da forte pressão exercida sobre o Legislativo e o Executivo.

Portanto, a mobilização e organização dos movimentos (docentes, técnicos e administrativos e estudantes), além da adoção das formas de lutas dos trabalhadores (greves, ocupações de reitorias, piquetes) têm assegurado capacidade de resistência à perda de direitos, como também a defesa do espaço público contra a sua privatização e mercantilização.

Apesar de vetado pelo governador em momento posterior, movimento logrou importante vitória na LDO/2006. Depois de 12 anos, o relatório da Lei de Diretrizes Orçamentárias contemplava aumento de verbas para todos os níveis do ensino público. Apesar das emendas não contemplarem a totalidade das reivindicações das entidades, elas

representaram "indiscutível avanço em relação à situação vigente" (ADUSP, 2005). Foram aprovadas as seguintes emendas: aumento para 10% no percentual de repasse da quota-parte líquida do ICMS para as Universidades (sem o desconto da habitação, considerado ilegal); destinação às três universidades de 10% da quota-parte do Estado da Lei Kandir; 1% do ICMS para o Centro Paula Souza; aumento de 30 para 31% da receita de impostos para a Educação Básica; supressão do artigo 29 da proposta de LDO (impõe o pagamento da quota patronal do IPESP às universidades). Centenas de estudantes, funcionários e docentes da UNESP, USP, UNICAMP e Centro Paula Souza acompanharam no plenário da Assembléia Legislativa essa vitória histórica da educação pública no Estado de São Paulo (ADUNESP, 2005).

O relato das lutas travadas nas universidades pela conquista da democracia e da autonomia, pela manutenção dos direitos e por mais verbas públicas para a educação, apesar de parcial, dado os limites da apresentação deste trabalho, é fundamental para compreendermos as constantes tensões entre, de um lado, o Estado, particularizado pelos interesses do capital, e a sua incessante busca por melhores condições de reprodução e lucratividade e, de outro, as lutas pela constituição do espaço público.

As universidades públicas têm se defrontado com essas tensões que, também se traduzem na oposição entre a busca e/ou manutenção da autonomia universitária, e o seu contrário, ou seja, a heteronomia inscrita na subordinação da universidade aos governos e ao mercado. O histórico de lutas do movimento docente na UNESP pela democratização da Universidade e pelo financiamento público, como condição necessária para a sua autonomia, confirma a tese de que somente com lutas sociais é possível a existência de espaços públicos de produção do conhecimento.

Na ausência ou nos momentos de arrefecimento das lutas sociais, o Estado confirma o que é em última instância: um Estado de classe e para as classes dominantes. E, sempre avalia a correlação de forças na sociedade civil, quando percebe que pode avançar, o Estado investe contra o espaço público para retirar os direitos conquistados.

É, sob essa perspectiva, que avaliamos as medidas anunciadas pelo governador José Serra (2007-2010) para o ensino superior público do Estado de São Paulo. Os decretos[3] publicados no começo do ano de 2007 feriam frontalmente o princípio da autonomia, e colocavam em risco a própria existência das universidades estaduais paulistas. As medidas visavam entre outras coisas: submeter o Conselho de Reitores à tutela da Secretaria de Ensino Superior; uma intervenção sobre a autonomia financeira das Universidades ao dificultar os repasses do ICMS mediante atos difusos de operações financeiras, instituindo o controle burocrático do orçamento; a transferência das três universidades públicas paulistas da antiga Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico para a recém-criada Secretaria de Ensino Superior.

As medidas contidas nos decretos 51.460 e 51.461 de 01/01/2007 fragmentavam ainda mais a área educacional: a educação básica ficaria na Secretaria da Educação; o Centro Paula Souza na Secretaria de Desenvolvimento, desmembrado da UNESP; as universidades estaduais na Secretaria de Ensino Superior; e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) ficaria na Secretaria de Desenvolvimento. Além disso, atacavam a autonomia universitária; desconheciam a pesquisa básica, privilegiando a "operacional"; ignoravam o tripé que caracteriza as universidades – Ensino/Pesquisa/Extensão; sequer previa o financiamento das universidades e nem sua articulação com a educação básica. O Decreto n° 51.471 de 02/01/2007 vedava, por tempo indeterminado, a admissão ou contratação de pessoal no âmbito do Estado. Essas atividades seriam ainda mais centralizadas no Executivo, via Secretaria de Gestão Pública. O Decreto n° 51.636 de 09/03/2007 obrigava as universidades a ingressarem no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - Siafem/SP e autorizava a Secretaria da Fazenda a deduzir – das liberações financeiras do Tesouro do Estado – valores equivalentes às

[3] Decretos: 51.460 de 01/01/07, dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica, define a organização básica da Administração Direta e suas entidades vinculadas e dá providências correlatas; 51.461 de 01/01/07, organiza a Secretaria de Ensino Superior e dá providências correlatas; 51.471 de 02/01/07, dispõe sobre a admissão e a contratação de pessoal na Administração Direta e Indireta e dá providências correlatas; 51.636 de 09/03/07, fixa normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2007 e dá providências correlatas; 51.660 de 14/03/07, institui a Comissão de Política Salarial (CPS) e dá providências correlatas.

contribuições previdenciárias "patronais" não recolhidas pelas universidades. O Decreto n° 51.660 de 14/03/2007 fixava a composição da Comissão de Política Salarial (CPS): Secretários da Fazenda, de Economia e Planejamento, de Gestão Pública, do Emprego e Relações do Trabalho e Procurador Geral do Estado. A CPS estabeleceria as diretrizes da política salarial e a Secretaria de Gestão Pública conduziria as negociações salariais junto às entidades representativas dos servidores integrantes da Administração Direta e das Autarquias. Todas as reivindicações, instituições ou revisões de vantagens e benefícios seriam analisadas, previamente pela Unidade Central de Recursos Humanos da Secretaria de Gestão Pública (ADUSP, 2007).

Desde que os decretos vieram a público, as entidades dos docentes e o Fórum das Seis divulgaram e denunciaram suas graves conseqüências para a educação superior pública, para a educação e servidores públicos de um modo geral. Após quase vinte anos de conquista da autonomia pelas universidades estaduais e de lutas para mantê-la, estas foram talvez as medidas que mais diretamente ameaçaram a autonomia universitária. Ao longo deste estudo enfatizamos vários momentos de acirramento das lutas em defesa da universidade pública, que se expressaram nos embates pela democratização, autonomia e financiamento estatal. Agora, efetivamente o governo apresenta uma tomada de decisão que impõe retrocessos à autonomia de gestão financeira e patrimonial, conseqüentemente, ao princípio constitucional da autonomia universitária.

Novamente, o movimento reagiu com discussões, greves e ocupações de reitorias. Pressionado e desgastado o governador José Serra recuou no seu intento, promulgando em 30 de maio de 2007, o Decreto Declaratório nº. 1, que recupera aspectos da autonomia universitária atacados pelos decretos acima citados.

Considerações finais

As lutas concretas da comunidade universitária, em particular do movimento docente pela democratização da Universidade Estadual Paulista (UNESP), no inicio dos anos de 1980, e as lutas pelo financiamento público

e pela autonomia até os dias de hoje permitiram avanços importantes na materialização da autonomia, como a subvinculação orçamentária e a consolidação de práticas participativas de elaboração dos orçamentos. Considerando o caráter instável do público dentro do Estado capitalista, tais conquistas são constantemente questionadas pelos governos estaduais.

O objetivo da reconstrução da trajetória de lutas na UNESP foi demonstrar e reforçar a tese de que público é uma categoria relacional que só existe enquanto há embates sociais. Considerando que esses embates podem gerar aprendizados importantes e decisivos para a continuidade e avanço das lutas sociais, procurou-se demonstrar como, no movimento pela democratização, em um primeiro momento e, depois nas mobilizações para assegurar o financiamento estatal da Universidade, os sindicatos e os docentes se apropriaram de conhecimentos e informações importantes sobre o orçamento da Universidade. Mas, principalmente se apropriaram do conhecimento e das formas de organização e luta da classe trabalhadora, logrando algumas conquistas importantes, como a participação nos órgãos colegiados, eleições diretas e a paridade na escolha de dirigentes, essa, no entanto, perdida com a subordinação da Universidade às políticas conservadoras do Ministério da Educação, e a manutenção de repasses financeiros vinculados à arrecadação do ICMS do Estado, também constantemente tensionada e/ou ameaçada pelos governos estaduais.

Referências Bibliográficas

A AUTONOMIA da miséria, miséria da autonomia. **Boletim ADUNESP Central**. São Paulo, n. 13, 1989a.

AÇÕES do Fórum das Seis na ALESP. **Boletim Especial Fórum das seis**. São Paulo, 15 de junho de 2005. Disponível em: http://www.adusp.org.br/Database/campanhas/2005/Boletim150605.pdf. Acesso em: 28 de fev. 2007.

ADUNESP. Resgatando a história e apostando no futuro. **Revista Adunesp**, São Paulo, n. 1, set. 1996.

BALANÇO político da greve. **Jornal do Fórum das Seis**. São Paulo, p. 3, julho de 1994.

BOLETIM DA ADUNESP – ASSIS. Assis, São Paulo, 29 de nov. 1984.

DAL RI, Neusa Maria. **Sindicato, autonomia e gestão democrática na universidade**. 1997. 227f. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

É ESSA a autonomia que queríamos? **Boletim ADUNESP Central**. São Paulo, n. 12, 1989b.

ENTENDA a Luta da LDO. **Jornal do Fórum das Seis**. São Paulo, p. 6, julho de 1994.

FÓRUM DAS SEIS. São Paulo, 9 de maio de 1995.

MAIS uma jornada histórica na ALESP. **Informativo ADUSP**, São Paulo, n. 190, 17 de junho de 2005. Disponível em: http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/190/inf19002.htm. Acesso em: 28 de fev. 2007.

MANUAL da data-base. Só a mobilização melhora o salário. **Jornal do Fórum das Seis**, São Paulo, 1994.

MAPA da Destruição (os decretos do governo Serra). **Informativo Adusp**, São Paulo, n. 232. Disponível em: http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/232/inf23201.html. Acesso em 06 de maio de 2007.

MENDONÇA, Sueli Guadelupe de Lima. **Núcleo de Ensino da Unesp: estratégia de interação universidade e sociedade – o caso Unesp**. 1998. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

_____. Entrevista concedida a autora em 31 de jan. de 2007.

REESTRUTURAÇÃO da Universidade. **Boletim ADUNESP – Assis**. Assis, São Paulo, 01 de dez. 1982.

VIEITEZ, Cândido Giraldez & LODI, L. H. A autonomia das universidades públicas paulistas. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 2, nov., 1991.

_____. Entrevista concedida a autora em 14 de fev. de 2007.

VITÓRIA histórica na Comissão de Finanças e Orçamento. **Boletim da ADUNESP**. São Paulo, n. 10/05, 1º de julho de 2005. Disponível em: http://www.adunesp.org.br/secretaria/boletins/boletins_05/Boletim%20nº %2010-05.pdf. Acesso em: 28 de fev. 2007.

WOISKI, Emanuel R; BARBOSA, Maria Valéria; & MENDONÇA, Sueli Guadelupe L. A greve e o resgate da Universidade Pública Paulista. In: LOUREIRO, Isabel & DEL-MASSO, Maria Cândida (Orgs.). **Tempos de greve na Universidade Pública**. Marília: Unesp-Marília-Publicações, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2001. p. 117-132.