

Institutos Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (IFMG): modelo adotado para seu funcionamento e suas implicações

Autoria: Olímpia de Sousa Marta, Gilberto Eleutério

Resumo

Este estudo focou o modelo gerencial adotado na gestão do Instituto Federal de Minas Gerais – IFMG, a partir da fusão de três antigas autarquias. Foi utilizado o estudo de casos múltiplos, aplicando-se os componentes do triângulo de Pettigrew (1973). Apurou-se que a maior desvantagem da gestão é a morosidade decorrente da centralização de algumas atividades administrativas dos *campi*. Concluiu-se que não é viável à gestão do IFMG adotar o processo gerencial puramente descentralizado, pois o controle por parte da gestão central é necessário. Esta pesquisa atuou no sentido de contribuir com o processo gerencial do IFMG.

1. Introdução

No momento em que o Brasil vive a implementação da rede de ensino público federal, cuja proposta é abranger todo o país com unidades de educação tecnológica, torna-se pertinente a realização de um estudo sobre o tema, com abordagem centrada na reestruturação das unidades de ensino tecnológico, constituída de uma rica e profícua série de ações destinadas a possibilitar maior acesso da população a esse tipo de ensino.

Nesse sentido, esta pesquisa abrangeu, especificamente, a análise da história da integração do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – IFMG, e das possíveis mudanças ocorridas nas antigas autarquias que se fundiram para constitui-lo, transformando-se em seus *campi*. Com esta abordagem, pretendeu-se contribuir com um modelo estrutural de gestão pública voltada para o ensino.

Tem-se alguns artigos publicados sobre os institutos federais, mas ainda não se sabe de documentos que, além de mencionar a instituição desses institutos, abordem também os processos decisórios que definem sua atuação na educação brasileira. Desde a criação das escolas de aprendizes e artífices, em 1909, várias ações foram realizadas com vistas a aprimorar o ensino técnico voltado tanto para a área industrial como para a agropecuária. Foram várias as transformações até se alcançar um modelo “ideal” que atendesse ao ensino técnico profissionalizante da mão de obra.

Visando compreender tal integração, empreendeu-se, com este estudo, uma breve pesquisa da rede federal de educação tecnológica, fundamentando-se na descrição de seu processo evolutivo, no Brasil e em Minas Gerais, e na análise da formação do IFMG, um de seus componentes.

Uma vez que a organização institucional depende de decisões gerenciais para que os objetivos propostos sejam alcançados com sucesso, é necessário definir metodologias que norteiem as ações do modelo de gestão adotado. Neste sentido, há que se considerar que os processos decisórios podem conter mais de um movimento gerencial, ou seja, de centralização, descentralização e desconcentração, conforme analisado neste estudo.

Segundo entendimento de Bastos (1975), Cretello (1998), J. U. J. Fernandes (1999) e Rivas (1991), na centralização, a decisão está no nível da unidade central, cujas atividades são estabelecidas por um pequeno grupo de decisores. Sendo assim, o conceito de centralização retrata a tomada de decisão a partir de uma única unidade também chamada de centro, aqui representada pela reitoria, que é a sede da gestão do IFMG.

Quanto aos processos de descentralização e desconcentração, são definidos como transferência de autoridade. A diferença entre os dois está na questão da autonomia decisória, pois, enquanto na descentralização prevalece a autonomia das unidades descentralizadas, ou seja, os grupos que estão nas unidades locais possuem autonomia para definir as linhas gerenciais, na desconcentração a transferência de autoridade para as instâncias locais ocorre com autonomia limitada ou até mesmo sem autonomia (Tobar, 1991; Fleury, 2006; Alves, 2007). Essa aparente semelhança acaba incentivando o uso acentuado da desconcentração como uma faceta da descentralização (Tobar, 1991; Matos, 1996; Lima, 2004; Abrúcio, 1997).

A escolha do processo de gestão – centralizado, descentralizado ou desconcentrado – pressupõe o estudo de um conjunto de fatores interligados para sua efetivação, tais como: geográficos, socioculturais, políticos e administrativos. Em se tratando da gestão pública, centralizar, descentralizar ou desconcentrar objetiva possibilitar o melhor atendimento e imprimir qualidade nos serviços públicos ofertados ao cidadão. A decisão por um desses três processos tem fortes implicações nos programas governamentais e, muitas vezes, pode estar associada a estratégias para a definição, escolha e execução de metas do governo e dos meios mais eficientes para se gastar os recursos recebidos.

Assim, pautada no objetivo de analisar os movimentos de centralização, descentralização e desconcentração e as vantagens e desvantagens desses movimentos no processo de mudança estrutural do Centro Federal de Educação Tecnológica de Ouro Preto, do Centro Federal de Educação Tecnológica de Bambuí e da Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista, instituições educacionais fundidas para a criação do IFMG, esta pesquisa ancorou-se na conceituação desses movimentos como forma de processos da gestão pública.

Para entender os movimentos gerenciais da estrutura organizacional das unidades analisadas foram realizadas entrevistas com servidores que participaram, direta e indiretamente, da criação do IFMG, os quais relataram as vantagens e desvantagens dos movimentos.

1.1 Objetivo geral

Analisar os movimentos de centralização, descentralização e desconcentração para definir suas vantagens e desvantagens no processo de criação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – IFMG, a partir da fusão de instituições federais de ensino.

1.2 Objetivos específicos

- 1 Contextualizar as mudanças na gestão e estruturas de poder realizadas nas autarquias que originaram o IFMG;
- 2 levantar os processos e fluxos de atividades gerenciais e pedagógicas adotados na mudança estrutural; e
- 3 analisar os movimentos de centralização, descentralização e desconcentração no contexto da mudança estrutural, relacionando as vantagens e desvantagens acarretadas com a mesma.

1.3 Justificativa

Considerando-se a atribuição de competência que é dada pela Constituição Federal às instituições públicas de ensino de prestar serviço educacional gratuito e de qualidade, o estudo da centralização, da descentralização e da desconcentração relaciona-se à matéria “prestação de serviços públicos”, mesmo nela não se esgotando. Toda a atuação administrativa do Estado pode ser enquadrada como atuação centralizada ou descentralizada e concentrada ou desconcentrada, conforme a organização e as técnicas de repartição de atribuições adotada por suas diferentes administrações.

Dada a importância de estudar os modelos gerenciais das instituições que oferecem, gratuitamente, a qualificação de mão de obra para atender às necessidades do país, o presente estudo focou a integração do Instituto Federal de Minas Gerais – IFMG, a partir da fusão de unidades federais de ensino técnico e tecnológico do Estado, como parte de um grande projeto do governo federal para propagar a educação tecnológica. Assim, optou-se pela abordagem dos processos gerenciais em decisão respaldada, tanto pelo potencial investigativo do processo de mudança oriundo dessa fusão de natureza institucional, como pela condição desta autora de servidora efetiva do IFMG, o que facilitou seu livre acesso às informações.

2 Fundamentação Teórica

A administração pública exerce suas funções administrativas por meio de órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos, estabelecendo-se formas de distribuir as competências. No processo de organização dessa atribuição de competências, é possível encontrar a presença de centralização, descentralização ou desconcentração do poder de decisão. Esses são os termos utilizados para analisar os processos de gestão da instituição, objeto de estudo dessa pesquisa.

Segundo Gournay (1978), conforme indicado em *Autonomia e gestão das escolas: centralização, descentralização, desconcentração e autonomia*, de Alves (2007), ao resumir conceitualmente os três termos constitutivos do tema em estudo, a centralização se manifesta quando as atividades administrativas ficam a cargo das unidades centrais. Quanto à descentralização, ela predomina em situações em que o exercício de ações administrativas e funções é confiado a agentes locais com autonomia para a tomada de decisões. Já no processo de desconcentração não há autonomia, o poder de decisão é delegado, portanto diminuído, diferentemente daquelas unidades administrativas resultantes do processo de descentralização.

Com vistas ao objetivo de analisar tais movimentos administrativos para definir suas vantagens e desvantagens no processo de mudança ocorrido para a criação de uma instituição federal de ensino a partir da fusão de instituições de ensino técnico federal, importante se faz contextualizar o tema a partir do breve resgate da história da educação profissionalizante em nosso país, destacando-se a sua evolução no Estado de Minas Gerais.

2.1 Breve histórico do surgimento e estruturação da educação profissional e tecnológica no Brasil e em Minas Gerais

A história do Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG) tem seu início em 1808 quando, a partir das transformações sociais, econômicas e políticas advindas da transferência da Corte Portuguesa para o Brasil, criou-se instituições que deram o primeiro passo para o processo de aprendizagem, no país, com a formação de artífices naturais da terra (Fontes, 1985).

Cem anos mais tarde, em 1909, foram criadas dezenove escolas de aprendizes e artífices visando, dentre outros, o objetivo de qualificar a mão de obra e manter o controle social dos cidadãos jovens que viviam em situação de risco social. Essas dezenove escolas deram origem aos Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFET's, que surgiram em um contexto onde o domínio do capital agrário-exportador dava lugar à industrialização.

No período de 1930-1945, a economia brasileira sofreu significativa alteração em seu eixo, passando de atividade agroexportadora para atividade industrial. Em 1937, essas escolas foram transformadas em liceus industriais e, em 1942, os liceus passaram a se chamar escolas industriais e técnicas. A partir daí, várias mudanças foram implementadas à educação profissional, dentre elas a oferta de formação profissional em nível equivalente ao secundário (Lei nº 11892, 2008).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1946, foram criadas as escolas agrícolas, com base no modelo escola-fazenda, visando a formação dos filhos dos pequenos produtores rurais em técnicos agrícolas. Em 1967, ocorreu a transferência de subordinação ao Ministério de Educação e Cultura – MEC e essas escolas passaram a fazer parte da Rede de Educação Profissional. Em 1979, as escolas agrícolas receberam a denominação “Escola Agrotécnica Federal” (Lei nº 11892, 2008).

Paralelo a esses acontecimentos, em 1959, teve início o processo de transformação das escolas industriais e técnicas em autarquias, com autonomia didática e de gestão, então denominadas Escolas Técnicas Federais. Essa nova realidade intensificou gradativamente

a formação de técnicos, cuja mão de obra tornou-se indispensável diante da aceleração do processo de industrialização.

Reconhecidas como instituições formais por lei, em 1971, a LDB transformou todo o currículo do segundo grau das escolas técnicas em técnico-profissional, aumentando-se, nesse sentido, o número de matrículas e implantando novos cursos técnicos (Decreto nº 5.692, 1971).

Passo importante foi dado quando, em 1978, três Escolas Técnicas Federais - do Paraná, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro - foram transformadas em Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET. A essas instituições foi conferida a atribuição de atuar em nível mais elevado de formação, cabendo-lhes formar engenheiros de operação e tecnólogos (Lei nº 11892, 2008). A partir dessa ação, em 1999, ocorreu a implantação de outros CEFET's oriundos da transformação de mais escolas técnicas e agrotécnicas federais. Inspirado por esse projeto educacional de *cefetização*, o governo brasileiro firmou convênio com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, visando a implantação do Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP. Em 2002, o PROEP propiciou a transformação de duas unidades analisadas nesta pesquisa em Centros Federais de Educação Tecnológica, entrando para a história do avanço da educação profissional: Escola Agrotécnica Federal de Bambuí e a Escola Técnica Federal de Ouro Preto. O mesmo processo de transformação não ocorreu com a terceira unidade analisada, a Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista.

As mudanças, as inovações e o explícito crescimento da necessidade de mão de obra qualificada evidenciaram a urgente necessidade de expandir a educação profissional e tecnológica no país. Nesse cenário, o governo decidiu ampliar a oferta da educação, aumentando o número de escolas federais de educação profissional e tecnológica. A expansão da rede federal se deu em duas fases. A primeira iniciada em 2006, com a implantação de novas unidades em Estados ainda desprovidos da existência de uma instituição da rede. A segunda, iniciada em 2007 sob o tema: “Uma escola técnica em cada cidade-pólo do país”. A partir da expansão e evolução do ensino, emergiu a nova institucionalidade que culminou com a criação, em dezembro de 2008, dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

2.1.1 A Criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

Com o advento da Lei nº 11.892/2008, 31 centros federais de educação tecnológica (CEFET's), 75 unidades descentralizadas de ensino (UNED's), 39 escolas agrotécnicas federais, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas vinculadas a universidades deixaram de existir para formarem os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia com a finalidade de qualificar profissionais para os diversos setores da economia do país, realizar pesquisas e desenvolver novos processos, produtos e serviços em colaboração com o setor produtivo. Seu principal objetivo é ofertar a educação profissional de nível técnico e tecnológico (Lei nº 11892, 2008).

A partir de então, a rede federal passou a ser constituída pelas seguintes instituições:

- a) 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia;
- b) 2 Centros Federais de Educação Tecnológica;
- c) 25 Escolas Técnicas Vinculadas a Universidades Federais; e
- d) 1 Universidade Tecnológica Federal.

O Estado onde estão concentrados o maior número de institutos federais é Minas Gerais, possuidor de 5 instituições em regiões bem diversas, cada uma delas constituída de seus respectivos *campi*.

A seguir, será brevemente apresentado o Instituto Federal de Minas Gerais – IFMG.

2.1.2 IFMG: constituição e funcionamento

Antes da legitimação dos Institutos Federais, as unidades de ensino tecnológico apresentavam estruturas departamentalizadas, constituídas de um diretor geral, diretores de departamentos e coordenadores. Cabia aos diretores dos departamentos responderem, juntamente com o diretor-geral, pela gestão pedagógica e administrativa. O cargo de diretor geral representava a instância máxima da instituição.

Para F. C. M. Fernandes (2009), no momento em que há uma reorganização da rede através da criação dos institutos federais, torna-se importante compreender que as estruturas departamentalizadas não são adequadas à nova proposta de gestão. Para o autor, o novo é construído a partir do aperfeiçoamento da cultura existente. Sendo assim, no processo organizacional da reitoria, há que se buscar a essência das funções institucionais estratégicas e táticas.

Nesse sentido, à reitoria competirão as funções de definição de políticas, supervisão e controle. Para tanto, é necessário uma estruturação que congregue um gabinete e órgãos de assessoramento para assistência imediata ao reitor, além de unidades administrativas que deverão trabalhar matricialmente vinculadas aos órgãos afins dos *campi*. Dessa forma a estrutura compreende as cinco pró-reitorias previstas na legislação, cujas atuações são requeridas para as principais áreas de estrutura e funcionamento da instituição (F. C. M. Fernandes, 2009, p. 7).

Ressalta-se o entendimento de Pugh e Hickson (2004, p. 24) sobre organização: “O que fazia e faz muita diferença para as características de uma organização é o seu *tamanho* e o seu grau de *dependência de outras organizações*”. Pesquisas do Grupo de Aston apontam que quanto maior a organização, maior a quantidade de funções especializadas, maior a padronização e a formalização de documentos, e tanto mais elevado o grau de complexidade na estruturação das atividades e quanto mais burocratizada, tanto maior é o poder de decisão. O contrário, quanto menor, quanto mais dependente de outra, menos autonomia na tomada de decisões. E nesse caso, os estudos revelam que as poucas decisões a serem tomadas tenderão a ser mais centralizadas do que descentralizadas (Pugh & Hickson, 2004).

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais ou, simplesmente, Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), quinta instituição federal de ensino profissionalizante do estado, foi formado pela fusão das autarquias: Centro Federal de Educação Tecnológica de Ouro Preto – CEFET-Ouro Preto, Centro Federal de Educação Tecnológica de Bambuí – CEFET- Bambuí e Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista – EAFSJE transformadas em seus respectivos *campi*. Nesse processo, outros três *campi* foram agregados ao IFMG, a saber: Governador Valadares, Congonhas e Formiga, totalizando, inicialmente, seis *campi* na composição de sua estrutura (Lei nº 11892, 2008).

Pela Lei nº 11.892/2008, os institutos federais são organizados em estrutura *multicampi*, ou seja, tendo uma reitoria como órgão executivo e vários *campi* (Lei nº 11892, 2008). O Decreto nº 6.986/2009, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes dos Institutos Federais, determina que essas organizações sejam administradas por um reitor nomeado pelo Presidente da República. Cada *campus* que integra o IFMG é administrado por um diretor geral nomeado pelo reitor (Figura 1).

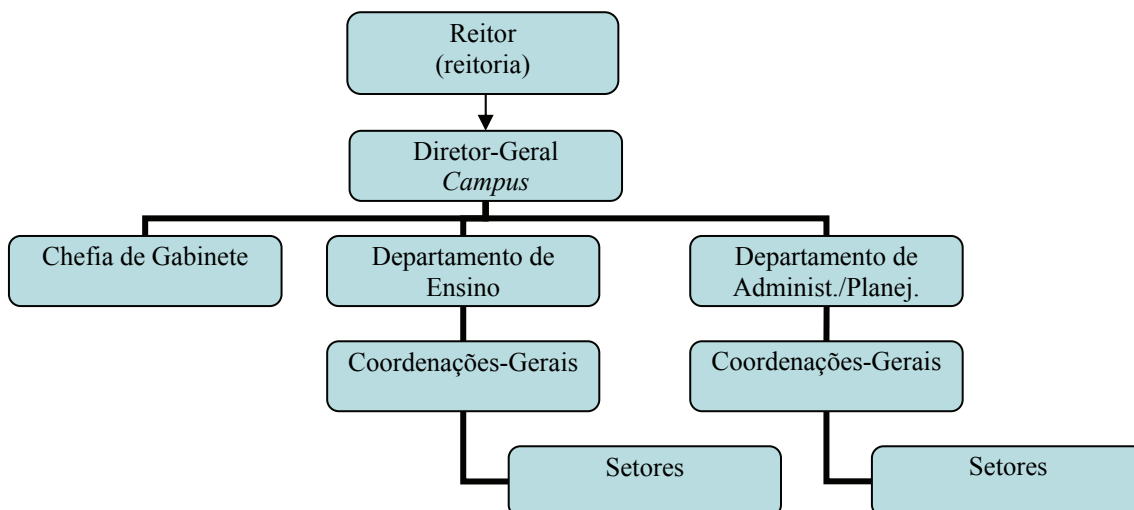


Figura 1. Organograma de *campus* do Instituto Federal

Fonte: Estatuto do IFMG

A reitoria, sede do IFMG localizada em Belo Horizonte, é o órgão executivo superior responsável por planejar, administrar, gerir, coordenar e superintender as atividades do Instituto, com anuência do reitor. As pró-reitorias também são órgãos executivos, com objetivos que preveem planejamento, organização, controle, supervisão e fomento das ações correlatas a cada uma (Estatuto do IFMG).

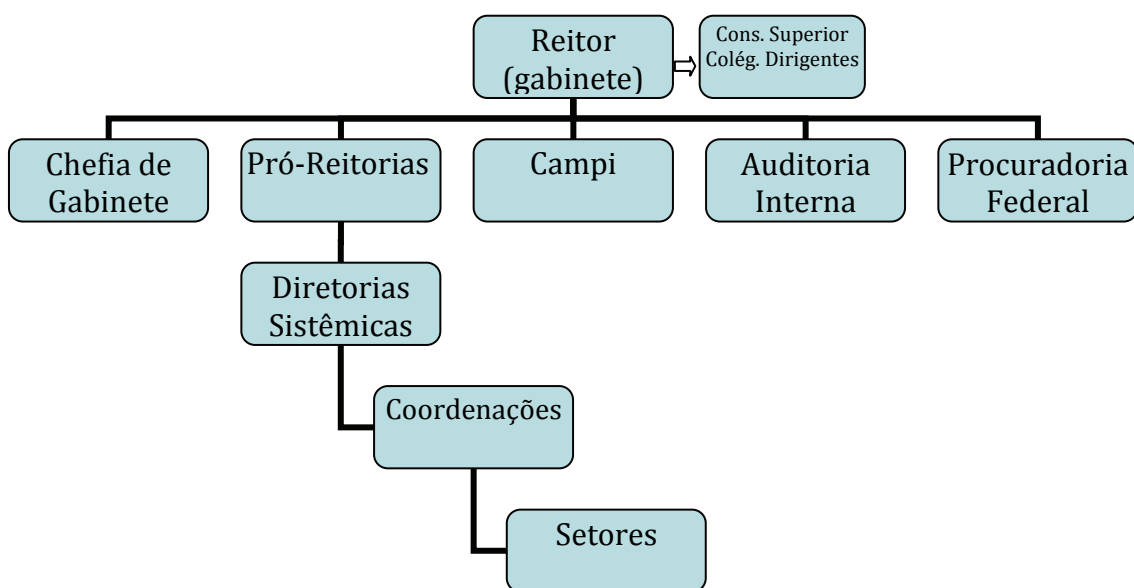


Figura 2. Organograma geral do IFMG (situação em 2011)

Fonte: Estatuto do IFMG.

Visando compreender a constituição e os processos utilizados para o funcionamento do IFMG, a presente pesquisa analisou os movimentos de centralização, descentralização e desconcentração e as vantagens e desvantagens desses movimentos no processo de mudança estrutural das instituições que se uniram para a criação do IFMG (Centro Federal de Educação Tecnológica de Ouro Preto, Centro Federal de Educação Tecnológica de Bambuí e Escola Agrotécnica Federal de São João Evangelista).

2.2 Os movimentos de centralização, descentralização e desconcentração - conceitos

Os próximos itens abordarão, brevemente, os conceitos de centralização, descentralização e desconcentração.

2.2.1 Centralização

A centralização é o processo no qual as atividades são definidas no nível da unidade central e estabelecidas por um pequeno grupo de agentes de decisão. Diz respeito à forte concentração de autoridade nas mãos de um único grupo de pessoas (Rivas, 1991; Cretello, 1998; J. U. J. Fernandes, 1999).

Mintzberg (1973) atesta que uma organização que tende a adotar o processo de centralização é aquela que apresenta uma pequena hierarquia, possui pouca ou nenhuma tecnoestrutura, a assessoria de apoio é pequena e os departamentos são muito parecidos. Nesse tipo, o poder está nas mãos de quem está no topo da hierarquia, dispensando planejamento e outros procedimentos semelhantes.

Caupers (1995) e Amaral (2006) elencam algumas vantagens trazidas por sistemas centralizadores, quais sejam: (a) asseguram a unidade do órgão no tratamento de assuntos estratégicos; (b) garantem a igualdade na ação política e administrativa desenvolvida pelos governos ou gerentes; e (c) permitem que haja melhor coordenação do exercício da função administrativa. Por outro lado, os autores dizem que a centralização traz alguns inconvenientes, a saber: (a) pode provocar o “gigantismo” da unidade central; (b) tornar ineficiente a ação administrativa pela sobrecarga de atividades; e (c) impedir que a instituição local exerça o direito de ir e vir com autonomia, podendo, em algumas situações, vir a desrespeitar possíveis liberdades de participação dessa unidade, fazendo com que a solução para os problemas locais dependa, exclusivamente, do sistema administrativo que se encontra nas mãos da unidade central, prejudicando a execução das atividades rotineiras das unidades locais.

2.2.2 Descentralização

Quanto à descentralização, é pertinente dizer que está associada à redistribuição do poder e à redução do papel e das responsabilidades da unidade central, autonomia esta que passa a ser instrumento predominante para tomadas de decisão nas unidades locais (Carneiro & Brasil, 2007).

Lobo (1990) define a descentralização como sendo uma distribuição de poderes financeiros e funcionais do governo central ao local, que envolve questões como redistribuição de poder e deslocamento de centros decisórios.

Faz-se importante ressaltar que o órgão central exerce um papel decisivo na gestão do processo de descentralização. Handy (1979) revela que a função da unidade central é orientar e influenciar as decisões da organização como um todo. Um dos princípios das ações de delegação é que a alta administração não exerça funções que possam ser realizadas por outros níveis. Para isso, é necessário um considerável nível de confiança entre os gestores (Pugh & Hickson, 2004).

Cabe salientar, no entanto, os perigos e desvantagens oferecidos pela descentralização. Lobo (1990), Tobar (1991), Costa (1998) e Santos (2001) apontam que o processo de descentralização implantado precipitadamente pode levar a gestão central a alguns riscos, principalmente se for baixo o grau de confiança entre as unidades central e local, podendo ocorrer, dentre tantos: (1) perda do controle das ações por parte da unidade central em consequência da ingerência das unidades locais; (2) administração sob influências de

interesses particulares por parte dos gestores locais, tornando a administração menos sensível e responsável.

2.2.3 Desconcentração

O movimento de desconcentração, para os autores Tobar (1991), Melo (1996) e Cretello (1998), consiste na delegação de atribuições, funções e competências pela unidade central às regionais, com dependência direta do grupo que se encontra no centro, sem que haja poder decisório. Cretello (1998) e Soares (2005) conceituam desconcentração como sendo uma técnica de comando que não tem em si valor democrático e se concretiza através da transferência da execução de tarefas da unidade central às locais, sem a devida autonomia para a iniciativa da execução dessas tarefas.

A grande desvantagem desse processo, segundo Vieira (1971), é que a unidade local fica sob o controle do poder central que determina suas competências e pode, inclusive, decidir pela sua extinção.

Conceituado os três termos, a partir do próximo item será descrita a metodologia utilizada para a realização da pesquisa.

3. Metodologia

Quanto à abordagem, a presente pesquisa apresentou-se como qualitativa, tendo como método o estudo de casos múltiplos. Segundo Lüdke e André (1996), a pesquisa qualitativa exige do pesquisador contato real e em profundidade com o ambiente e o cenário que está sendo investigado.

No entendimento de Vieira e Zouain (2004), uma importante característica da pesquisa qualitativa é que ela geralmente oferece descrições ricas e bem fundamentadas, além de explicações sobre processos em contextos locais identificáveis, tornando-se, ainda, um instrumento de ajuda ao pesquisador, no sentido de avançar em relação às concepções iniciais ou de revisar sua estrutura teórica. Além do mais, favorece o pesquisador na adequação do estudo teórico ao estudo do fenômeno administrativo e organizacional que deseja analisar, já que possui um maior grau de flexibilidade.

Desta forma, através de três estudos de caso, o método qualitativo possibilitou a esta pesquisa uma visão comportamental e descritiva dos principais agentes envolvidos no processo de mudança estrutural das três autarquias que, pelo sistema de fusão, passaram a constituir o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – IFMG.

Quanto aos fins, esta pesquisa se caracterizou como descritiva. Para Goulart e Carvalho (2002) e Vergara (2007), a pesquisa descritiva objetiva descrever as características de uma população ou fenômeno estudado ou, ainda, estabelecer uma relação entre variáveis. Triviños (1987) ressalta que, para realizar uma pesquisa descritiva, o pesquisador necessita deter conhecimento acerca do tema a ser pesquisado, uma vez que sua pretensão é descrever os fatos e fenômenos observados.

Conforme explanado anteriormente, na presente pesquisa optou-se por utilizar estudo de múltiplos casos como meios para a investigação, pois circunscrito a três instituições de ensino técnico, com base em análises de documentos públicos (leis, decretos, estatutos, regimentos, projetos político-institucionais, planos de desenvolvimento institucional, fluxogramas etc.) e entrevistas para obtenção das informações necessárias.

Segundo Yin (1989), o estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, no qual os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde é possível fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas. Também caracteriza-se pela capacidade de lidar com uma completa

variedade de evidências, sendo documentos, artefatos, entrevistas e observações. A realização de estudo de múltiplos casos deve-se à possibilidade de tornar maiores as probabilidades analíticas, assim como ao fato de que as provas resultantes de casos múltiplos são consideradas mais convincentes, e o estudo global é visto, por conseguinte, como sendo mais robusto (Yin, 2001).

Para May (2002, p. 207), “as maneiras como os documentos são utilizados é claramente metodológica e teórica, assim como a temática relativa às técnicas que cercam o método”.

3.1 Unidades de observação e sujeitos da pesquisa

As unidades analisadas foram: *Campus* “Ouro Preto” (Ex-CEFET de Ouro Preto), *Campus* “São João Evangelista” (Ex-EAF de São João Evangelista) e *Campus* “Bambuí” (Ex-CEFET de Bambuí). Os sujeitos da presente pesquisa são servidores ocupantes e não ocupantes de cargos comissionados que participaram, direta ou indiretamente, da transformação das autarquias em Instituto Federal de Minas Gerais – IFMG (Tabela 1). No total, foram entrevistados nove servidores com funções diversas nas pró-reitorias, diretorias, coordenadorias e docência.

Tabela 1:
Estratificação da amostra por cargo ocupado

Níveis	Campus OP	Campus SJE	Campus Bambuí	Reitoria	Soma
Pró-Reitores	-	-	-	2	2
Diretores	1	1	-	1	3
Coordenadores	-	-	-	1	1
Docentes	1	1	1	-	3
TOTAL	2	2	1	4	9

Fonte: Original desta pesquisa.

Para pesquisar a reestruturação das unidades analisadas, conforme já mencionado neste estudo, foi realizado um resgate da trajetória do ensino federal, desde a criação de escolas técnicas industriais às respectivas fusões que as transformaram em institutos. No caso específico deste estudo, focou-se as mudanças que originaram o IFMG.

3.2 Instrumentos de coleta de dados

A entrevista foi o método utilizado para levantar informações relativas à implementação da fusão, tendo seu roteiro constituído de perguntas elaboradas de forma a extrair relatos sobre a mudança estrutural ocorrida e os processos de gestão adotados, bem como as reações das pessoas a essas mudanças implantadas nas instituições transformadas em *campi*, sendo exploradas questões relativas ao período anterior e posterior à criação do IFMG, de acordo com o modelo Pettigrew, a saber: (a) mudanças sociais ocorridas no município; (b) influência do IFMG nas movimentações políticas locais e vice-versa; (c) participação das comunidades locais no funcionamento e desenvolvimento dos serviços prestados pelo IFMG; (d) modificações na estrutura da unidade; (e) movimentos de centralização, descentralização e desconcentração; e (f) vantagens e desvantagens consequentes desses movimentos nos processos gerenciais das atividades administrativas e acadêmicas e as reações às diversas mudanças.

3.3 Tratamento e análise dos dados

O tratamento dos dados comportou a transcrição dos depoimentos e postulação das informações em um quadro, de acordo com o triângulo de Pettigrew (1973), metodologia que embasou os relatórios e as análises de cada estudo de caso, que foram comparados, de forma a se extrair um resumo dos três processos. Assim, resumidos em quadro, os processos foram relacionados a cada movimento, ressaltando-se a vantagem e a desvantagem acarretada no processo decisório adotado na criação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – IFMG, conforme a Figura 3 a seguir.

CONTEXTO (porque)	
Interno: a) Cultura/história da organização; b) Mudanças políticas; c) Estrutura;	Externo: a) Mudanças sociais nas localidades; b) Mudanças políticas locais; c) Mudanças econômicas locais;
CONTEÚDO (o que)	
a) Recursos organizacionais (humanos, orçamentário-financeiros e tecnológicos); b) Estrutura de poder (funções, cargos, cursos) c) Indicadores	
PROCESSOS (como)	
Tipos de ações (centralização, descentralização e desconcentração) e reações da mudança.	

Figura3. Elementos do modelo Pettigrew (1973)

Fonte: Pettigrew, 1973; Gutierrez, 1996; Pereira,1998.

4 Análise de Resultados

A pesquisa apontou que os movimentos de centralização, descentralização e desconcentração apresentam vantagens e desvantagens nos processos gerenciais e mostra, também, que os processos podem conter mais de um movimento, ou seja, que uma atividade pode conter:

- 1 ações centralizadas – por onde a gestão central exerce total controle;
- 2 ações descentralizadas – por onde o *campus* possui autonomia para executar; ou
- 3 ações desconcentradas – por onde o *campus* executa com observância da reitoria.

Exemplo claro dessa diversidade de movimentos numa só ação administrativa são as aquisições no valor de até oito mil reais (aquisição com dispensa de licitação), cuja liberação do crédito é centralizada, porém a compra em si é descentralizada. Pelos relatos, a maioria das atividades administrativas é centralizada e as atividades acadêmicas estão conforme o sugerido pelos entrevistados: “que a elaboração das políticas institucionais seja centralizada, mas a execução das atividades seja efetivada nas unidades locais, descentralizadas ou desconcentradas”.

À época das entrevistas, ainda não havia sido introduzida a padronização de normas acadêmicas, embora estivesse prevista. A vantagem da centralização ou desconcentração é a padronização dos procedimentos e o efetivo controle da gestão central. Porém, todos os discursos convergiram para a grande desvantagem do modelo como sendo a sobrecarga dos servidores da reitoria a causadora da morosidade nos processos, provocando delonga no atendimento ao *campus*, podendo trazer prejuízos às atividades acadêmicas. Por outro lado, as vantagens advindas das ações descentralizadas ou desconcentradas estão na autonomia, ainda que limitada, que permite o atendimento às demandas do *campus*, conforme atestam alguns entrevistados: “[...] no ano de 2010, ocorreu toda implantação desse modelo. E o resultado de

2011 não é, no meu entendimento, definitivo dessas mudanças, pois eu acho que pode melhorar” (Diretor 1).

Os entrevistados sugerem que algumas ações sejam realizadas no *campus*, desonerando a reitoria, cujo fim é o exercício das políticas e do planejamento geral dos recursos: “[...] o papel do gestor passa a ser o papel de controle: monitora informação e ações para cuidar do que está acontecendo de forma descentralizada. Embora se ganhe em agilidade, pode ter o problema de replicação de estruturas” (Docente 3).

Descentralizar mais ações conduz ao fator agilidade como vantagem significativa para as gestões dos *campi*.

5 Considerações Finais

Ao final deste estudo, concluiu-se que o relato histórico das autarquias analisadas desde a sua fundação, passando pelas transformações decorrentes de mudanças institucionais geradoras de diferentes estruturas administrativas e formas de gestão, e também pelo perfil de relacionamento com a comunidade local até a atual reestruturação dos processos gerenciais, revelou uma identidade de objetivos voltados à oferta de educação profissional técnica e tecnológica.

No plano dos movimentos de centralização, descentralização e desconcentração, os relatos apontaram para uma centralização voltada para controle das ações pela reitoria. Neste sentido, comprovou-se que o processo de centralização exige o suporte de infraestrutura (pessoal, estrutura física, sistemas) adequada ao nível de dificuldade das atividades realizadas pela unidade central – reitoria. Conforme atestado nesta pesquisa, uma estrutura inadequada inviabiliza o bom funcionamento da máquina administrativa, impedindo a necessária rapidez no atendimento às demandas dos *campi* relativas aos materiais, insumos e serviços. Por outro lado, descentralizar garante a agilidade no atendimento, por assegurar aos *campi* a autonomia que lhe permitirá priorizar suas necessidades. Porém, é necessário que haja equipes capacitadas e número suficiente de servidores no *campus* para a execução dessas atividades.

Os depoimentos sinalizaram para as vantagens e desvantagens que os movimentos de centralização, descentralização e desconcentração agregam aos processos gerenciais. A maior desvantagem relatada foi a morosidade decorrente da centralização de determinadas atividades administrativas vitais ao funcionamento dos *campi*. Constatou-se que tais atividades, em sua maioria ora centralizadas na reitoria, eram realizadas nas antigas autarquias, apontando as consequências da perda de autonomia pelos *campi*. As opiniões divergiram entre a ampliação da desconcentração das ações e a efetiva implantação da descentralização.

Alguns entrevistados afirmaram que a administração adotada pelo IFMG é descentralizada. No entanto, as discussões também revelaram a presença da centralização e da desconcentração, atestando um modelo gerencial de perfil misto, ou seja, uma gestão ao mesmo tempo centralizada, descentralizada e desconcentrada. Na linha dos conceitos de centralização, descentralização e desconcentração, concluiu-se que não é viável à gestão do IFMG adotar o processo gerencial puramente descentralizado, tendo em vista tratar-se de uma instituição formada por várias unidades administradas por vários gestores locais, mas com apenas um gestor responsável pela prestação de contas das ações realizadas – o reitor. Sendo assim, o controle por parte da gestão central é necessário, como é também necessária a desconcentração ou descentralização do maior número possível de ações, de forma a garantir o atendimento às demandas dos *campi*.

Após a realização da análise dos dados com vistas ao alcance do objetivo proposto, consubstanciado nos resultados verificados, tem-se que a pesquisa atuou no sentido de contribuir com o processo gerencial do IFMG, haja vista as dificuldades naturais oriundas da

união dessas três instituições de culturas e tamanhos diferentes, todas saídas de um exercício de autonomia de gerenciamento, dificuldades estas consequentemente refletidas no dia-a-dia de suas gestões administrativas.

Necessário se faz, contudo, reconhecer algumas limitações deste estudo, a saber: (a) o número de entrevistas com os servidores não permitiu que as opiniões expressadas representassem as percepções da maioria envolvida no processo de criação do IFMG, bem como da maioria dos servidores das três unidades; (b) dois *campi* se interessaram em contribuir para a pesquisa, com ótima receptividade à pesquisadora, porém não possuíam o registro de todas as informações solicitadas; (c) não foi possível obter informações sobre um dos *campi*, o que impediu traçar um retrato analítico fiel da realidade estudada, pois tal análise foi fundamentada apenas nos dados colhidos nos relatórios e nas entrevistas; e (d) algumas informações fornecidas pelos *campi* e reitoria apresentaram deficiência de conteúdo.

A discussão registrada neste trabalho não esgota o assunto. O modelo gerencial adotado pela instituição analisada poderá ser reestruturado tendo em vista as várias críticas relatadas. Tem-se erros e acertos. Neste sentido, o olhar crítico da comunidade escolar do IFMG deverá focar, em especial, os reflexos do exercício das atividades administrativas sobre as atividades acadêmicas. Portanto, esta pesquisa não para aqui. Muitas de suas variáveis podem e devem ser retomadas a partir dos questionamentos levantados, de forma a serem ampliadas, refutadas, enfim, devidamente avaliadas no bojo de um dinamismo próprio da realidade organizacional sempre em permanente evolução.

Referências

Abrucio, Fernando L. (1997). *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública (n. 10). Brasília.

Alves, António M. C. (2007). *Autonomia e gestão das escolas: centralização, descentralização, desconcentração e autonomia*. Dissertação de Mestrado em Administração e Planificação da Educação, Faculdade de Administração - Universidade Portucalense, Porto, Portugal. Disponível em: <<http://repositorio.uportu.pt/dspace/bitstream/123456789/248/1/TME%20418.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2011.

Amaral, Diogo F. do. (2006). *Curso de direito administrativo* (3 ed.). Coimbra: Almedina.

Anônimo. (n.d.). *Institutos Federais (Lei n. 11.892, de 29/12/2008): comentários e reflexões*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12503&Itemid=841. Acesso em: 20 set. 2011.

Bastos, A. C. T. (1975). *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil* (3. ed.). São Paulo: Nacional.

Carneiro, R., & Brasil, Flávia P. D. (2007). *Descentralização e gestão local: uma análise do desenho e implementação do programa SOMMA em municípios mineiros*. Anais do XXXI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro, Brasil.

Caupers, João. (1995). *Direito Administrativo: guia de estudo*. In: ALBERTO, Octávio M. G. (Org.). Apontamentos: banco de dados (pp. 23-85). Lisboa: Aequitas/Editorial Notícias.

Costa, V. M. F. (1998). *O novo enfoque do Banco Mundial sobre o estado*. *Lua Nova Revista de Cultura e Política do Centro de Estudos de Pesquisa Contemporânea* (n. 44, pp. 5-26). São Paulo. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=kS6DyjPMXQIC&oi=fnd&pg=PA137&dq=artigos+sobre+desconcentra%C3%A7%C3%A3o+administrativa&ots=Rnvz-poc7B&sig=6veB4DYl65OQunuQRZ-POa8czXQ#v=onepag&q&f=false>>. Acesso em: 14 jun. 2011.

Cretello, J. Jr. (1998). *Dicionário de direito administrativo* (4. ed.). Rio de Janeiro: Forense.

Decreto nº 5.692, de 11 de agosto de 1971(1971). Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial União. Brasília, DF: Ministério da Educação.

Decreto nº 6.986, de 20 de outubro de 2009(2009). Regulamenta os arts. 11, 12 e 13 da Lei no 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, para disciplinar o processo de escolha de dirigentes no âmbito destes Institutos. Diário Oficial União. Brasília, DF: Ministério da Educação.

Fernandes, F. C. de M. (2009). *A gestão dos institutos federais: o desafio do centenário da rede federal de educação profissional e tecnológica*. Holos. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/267/187>>. Acesso em: 11 mar. 2011.

Fernandes, J. U. J. (1999). *Licitação: centralização ou descentralização?* Correio Braziliense (Suplemento de Direito & Justiça). Brasília.

Fleury, S. (2006). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV.

Fontes, L. B. (1985). *Formação profissional e produtividade do desempenho humano*. Rio de Janeiro: SEBAI/DN.

Goulart, S., & Carvalho, C. A. (2002). *O pesquisador e o design da pesquisa qualitativa em administração*. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática. Rio de Janeiro: FGV.

Handy, C. (1979). *The gods of management*. London: Pan Books.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. (2009). Estatuto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. (2010). Regimento geral do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais.

Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008(2008). Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Diário Oficial União. Brasília, DF: Ministério da Educação.

Lima, L. C. (2004). *O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada* (v. 17, n. 2). Revista Portuguesa de Educação. Braga, Portugal. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/374/37417202.pdf>. Acesso em 15 jun. 2011.

Lobo, Thereza. (1990). *Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental*. Cadernos de Pesquisa (v. 74, pp. 5-10). São Paulo, Brasil. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/852.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2011.

Lüdke, M., & André, M. A. (1996). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.

Matos, F. G. de. (1996). *Descentralização e delegação de autoridade*. Revista de Administração de Empresas (v. 6, n. 19, abr./jun). São Paulo, Brasil.

May, Tim. (2002). *Pesquisa documental: escavações e evidências*. In: _____. (Org.) Pesquisa social: questões, métodos e processos (3. ed.). Porto Alegre: Artmed.

- Melo, M. A. (1996). *Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”*: efeitos perversos da descentralização? (v. 10, n. 3). São Paulo em Perspectiva. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2011.
- Ministério da Educação. (2008). *Concepção e diretrizes: instituto federal de educação, ciência e tecnologia*. Brasília. Disponível em: <http://redefederal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=79>. Acesso em 11 mar. 2011.
- Mintzberg, H. (1973). *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row.
- Pettigrew, A. (1973). *The politics of organizational decision making*. London: Tavistok.
- Pugh, D. S. & Hickson, D. J. (Ed.). (2004). *Os teóricos das organizações*. Tradução de Afrânio Carvalho et al. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- Rivas, Ricardo H. (1991). *Política de descentralización en la educación básica y media em América Latina*. Santiago: UNESCO/REDUC.
- Santos, T. C. (2001). *Descentralização e a distribuição do poder no território: o papel do Estado e a legislação federal*. Seminário Internacional de Cooperação Intermunicipal e Associativismo (25 a 27 set.). Brasília.
- Soares, Marcos A. S. (2005). *A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações*. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.
- Tobar, F. (1991). *O conceito de descentralização: usos e abusos*. *Planejamento e Políticas Públicas* (n. 5, pp. 31-51, jun.). Brasília, Brasil. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Tobar.pdf>. Acesso em: 03 out. 2011.
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- Vergara, S. C. (2007). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas Editora.
- Vieira, P. R. (1971). *Em busca de uma teoria de descentralização: uma análise comparativa em 45 países* (Tradução de Hugo Wahrlich). Tese de Doctor of Philosophy em Administração Pública. Congregação da Escola de Pós-Graduação da Universidade do Sul da Califórnia, Universidade do Sul da Califórnia, Rio de Janeiro, Brasil.
- Vieira, M. M. F., & Zouain, D. M. (Orgs.). (2004). *Pesquisa qualitativa em administração* (pp. 123-149). Rio de Janeiro: FGV.
- Yin, Robert K. (1989). *Case study research: design and methods*. USA: Sage Publications Inc.
- Yin, Robert K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (2. ed.) Porto Alegre: Bookman.