

Caso de Ensino Contratos.gov.br: Resistência à Mudança Organizacional no Setor Público

Contratos.gov.br Teaching Case: Resistance to Organizational Change in the Public Sector

Wanderson Cassaro

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora – MG
wkssaro@gmail.com

Elisa Mendes Castello Branco

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora – MG
elisa.castello@ufjf.br

Thiago Gomes de Almeida

UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora – MG
thigoalmeida.gomes@ufjf.br

Submissão: 05/05/2025

Aprovação: 19/11/2025

RESUMO

O seguinte caso de ensino tem por objetivo permitir que os estudantes vivenciem os desafios de implementação de uma política pública em uma Universidade Federal. O material proporciona aos leitores a possibilidade de se colocar no papel de um gerente de contratos que precisa promover melhorias em um setor que acaba de assumir e apresenta sérios problemas, mas encontra resistências por parte de sua equipe e pressão interna de seus gestores para soluções rápidas. O caso traz contribuições para o ensino e debate sobre conceitos e situações de mudanças organizacionais no ambiente universitário e sua relação com uma nova política pública a ser implementada em uma instituição.

Palavras-chave: Mudança organizacional. Resistência a mudanças. Política pública. Universidade pública.

ABSTRACT

The following teaching case aims to enable students to experience the challenges of implementing a public policy at a federal university. The material gives readers the chance to put themselves in the role of a contract manager who needs to promote improvements in a sector that he has just taken over and which has serious problems, but he encounters resistance from his team and internal pressure from his managers for quick solutions. The case contributes to teaching and debate on concepts and situations of organizational change in the university environment and its relationship with a new public policy to be implemented in an institution.

Keywords: Organizational change. Resistance to change. Public Policy. Public University.

1. Introdução

Luiz Coutinho trabalhava em um setor de uma Universidade Federal, em um ambiente colaborativo e agradável e, por se destacar em sua atividade, foi convidado a assumir a Gerência de Contratos da instituição. Em sua primeira semana de trabalho como gerente, Luiz percebeu que tinha um árduo caminho pela frente: encontrou uma cultura individualista e pouca integração entre os servidores, reclamações de morosidade nas atividades, perdas de prazo de pagamentos e ameaças de encerramento de contratos por parte das empresas terceirizadas.

O novo gestor, sofrendo grande pressão dos seus superiores para rápida resolução dos problemas, sendo ameaçado de perder sua recém conquistada função gratificada no prazo de 6 meses caso não regularizasse as atividades do setor, avaliou a situação e marcou a sua primeira reunião com a equipe. Em uma quarta-feira à tarde, todos os dez funcionários estavam reunidos na sala de Luiz esperando os direcionamentos, quando ele expôs as reclamações recebidas e suas observações iniciais sobre o trabalho da equipe. Sua proposta era a implementação do sistema contratos.gov.br com o objetivo de modernizar os processos, eliminar a burocracia excessiva e aumentar a eficiência e agilidade das atividades do setor. No entanto, a ideia não foi bem recebida pelos servidores de sua equipe, que demonstraram forte resistência a mudanças que significassem alteração na cultura, modelo e ritmo de trabalho do setor.

Um exemplo de tal resistência foi a postura de Maria da Glória, que trabalhava no setor de contratos há mais de 15 anos, se opôs veementemente à medida. Ela não acreditava que um novo sistema pudesse produzir resultados positivos imediatos e resolver os problemas do setor. Além de ter dificuldade com novas tecnologias, a servidora era responsável por tarefas que só ela realizava, o que a fazia se sentir necessária e importante. Inflando os demais servidores, Maria fez com que a reunião terminasse sem conclusão e deixou Luiz ainda mais aflito com todo esse contexto.

Luiz se viu em uma situação difícil. Precisava tomar a decisão de manter o seu posicionamento e implantar o novo sistema, promovendo as mudanças necessárias mesmo que gerasse insatisfação nos servidores contrários a esta solução, ou não implantar e lidar com as consequências da morosidade do trabalho do setor perante a alta administração.

2. Antecedentes

2.1. O setor de contratos da Universidade

As Universidades Federais são instituições públicas de ensino superior reconhecidas pela excelência e pelas contribuições científicas, econômicas e culturais para a sociedade local e nacional. Por isso, lida diariamente com centenas de processos e contratos referentes a sua organização interna e ao suprimento das demandas básicas da comunidade acadêmica, permitindo à Instituição o seu funcionamento adequado.

Um dos setores internos da Universidade, importante para a manutenção do bom funcionamento da Instituição, é a Gerência de Contratos, responsável por realizar a fiscalização mensal de contratos de serviços com dedicação de mão de obra e verificar a execução e a qualidade dos serviços prestados pelas empresas contratadas. Além disso, o setor verifica o cumprimento de pagamentos aos funcionários terceirizados de salários e benefícios, conforme instrumentos coletivos de trabalho (CCT, ACT, Dissídio) e recolhimento de encargos trabalhistas dos terceirizados, apurando as não conformidades e sugerindo providências e gerando notificações à contratada, além da instrução processual para a penalização em casos de descumprimento de obrigações contratuais ou inexecução parcial ou total de contratos.

No momento em que Luiz assumiu o setor, eram gerenciados contratos de prestação de serviços com empresas terceirizadas, sendo mais de 900 funcionários contratados, responsáveis

pelos serviços de limpeza, manutenção predial, alimentação, sistemas eletrônicos, segurança, transporte, entre outros. Logo, uma má gestão da Gerência de Contratos pode acarretar grandes danos para a Universidade, comprometendo o seu funcionamento, sua reputação e afetando os mais de 19 mil alunos matriculados.

Apesar de sua importância, as últimas gestões do setor não priorizaram projetos de modernização do modelo de trabalho a partir de ferramentas já disponíveis no âmbito do serviço público federal. Luiz identificou que não havia mapeamento nem otimização de processos, bem como não havia sistema específico para o controle de contratos, sendo ainda utilizadas planilhas do Excel e controles manuais, gerando assim diversas reclamações por parte das contratadas e de outros setores da Universidade.

2.2. Necessidade de mudanças

Houve uma mudança recente de gestão na Reitoria da Universidade, promovendo modificações nas Pró-Reitorias e, conseqüentemente, nas diretorias, coordenadorias e gerências dessas unidades. Uma delas foi a Gerência de Contratos, um setor reconhecido na instituição por ter bastante resistência às mudanças organizacionais e centralização nas decisões de gestões anteriores, o que gerou um ambiente de trabalho com uma cultura bastante conservadora. Com a chegada de Luiz, foram identificados muitos problemas relacionados aos processos internos do setor.

Atrasos no atendimento às demandas da comunidade acadêmica, planilhas e controles descentralizados tornaram o trabalho lento e geraram insatisfação das empresas contratadas, que ameaçavam encerrar os contratos e cessar o fornecimento de materiais e prestação de serviços essenciais para o funcionamento da Instituição. Segundo Luiz, essa situação não poderia permanecer, já que o setor presta um importante serviço à Universidade e à comunidade acadêmica, fiscalizando e gerenciando contratos, logo, era sua obrigação tornar a gestão mais eficiente e transparente, respeitando os princípios da Administração Pública, e mantendo a Universidade suprida de recursos necessários para cumprir o seu papel perante a sociedade.

Uma dessas empresas que ameaçava a quebra de contrato repentina, motivada pelos atrasos nos pagamentos gerados pela desorganização dos servidores responsáveis pelos trâmites, era a contratada responsável pelo fornecimento de alimentos para o Restaurante Universitário - RU - da Instituição. O representante da empresa, contratada há mais de três anos e sempre tendo a qualidade de seus serviços elogiada pela comunidade acadêmica, procurou o Pró-Reitor de Luiz e relatou todos os problemas e insatisfações. Como o funcionamento do RU é de extrema importância para a Universidade, essa reclamação foi a gota d'água para a alta administração, que cobrou um posicionamento do gerente de contrato para resolver esse problema o mais rápido possível. Assim, Luiz sentiu-se de mãos atadas, ele precisava encontrar maneiras de mudar a forma de trabalho do seu setor urgentemente.

Ao buscar oportunidades de melhorias nos procedimentos operacionais da Gerência de Contratos, Luiz lembrou que a Universidade estava implantando iniciativas de automatização e otimização dos processos internos em todas as Pró-Reitorias, desde o ano anterior à troca de gestão, porém, ele constatou que o setor não havia dado início a esse trabalho. Nesse momento, Luiz percebeu que a automatização dos processos poderia ser a grande solução para os problemas da Gerência de Contratos e, sem perder tempo, começou a realizar um *benchmarking* com outras Universidades Federais, visto que os procedimentos são comuns a todas essas unidades, até que encontrou o novo sistema de contratos do Governo, o contratos.gov.br.

2.3. O sistema contratos.gov.br

O sistema contratos.gov.br é uma solução desenvolvida pelo Ministério da Economia

(ME), em parceria com a Advocacia-Geral da União (AGU), Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que possibilita realizar a gestão contratual, em atendimento à nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021).

Conforme o Portal de Compras do Governo Federal, a ferramenta automatiza e centraliza os processos de gestão de contratos, conectando servidores públicos responsáveis pela sua execução e fiscalização, tornando as informações disponíveis a qualquer momento e melhorando as condições de gestão e relacionamento com fornecedores.

A implantação desta ferramenta, enquanto política pública do Governo Federal, tem como vantagens a promoção da eficiência na gestão contratual, controle das informações, agilidade e padronização das rotinas e procedimentos. Além disso, não gera custos de desenvolvimento, implantação ou hospedagem do sistema para a unidade que está aderindo a esta solução.

O sistema promove a integração entre fiscais e gestores de contratos, possibilitando o cadastro de contratos e suas vigências, para acompanhamento de prazos de renovação e vencimento, bem como a inserção de notas fiscais para acompanhamento e cálculos dos recursos direcionados e utilizados para pagamento daquele contrato, bem como a execução da liquidação e apropriação dos instrumentos de cobrança para posterior pagamento das notas fiscais pelo setor financeiro, dentre outras funcionalidades.

No entanto, mesmo já implantado nacionalmente, o sistema ainda está em desenvolvimento, portanto algumas funcionalidades importantes ainda não estão ativas para os usuários, como a visualização automática de pagamentos já efetuados e saldos de contrato, exigindo integração manual com o SIAFI, o sistema de gestão financeira das universidades. Outro processo também ainda não automatizado é o de lançamento de empenhos e a realização de pagamentos de notas fiscais, além do acompanhamento da fiscalização ainda ser realizado pelos sistemas de processos eletrônicos, como SIPAC e SEI, exigindo integração manual dos cálculos de parcelas mensais e valor global do contrato.

2.4. Avaliação para tomada de decisão

O primeiro passo que Luiz deu foi estudar sobre o sistema e montar um material para apresentação, marcando, em seguida, uma reunião com toda a equipe para conversar e entender a posição das pessoas, além de propor a sua solução para os problemas encontrados. Como havia urgência em melhorar os processos da unidade, de forma a evitar a quebra de contratos por parte das empresas contratadas insatisfeitas, Luiz sugeriu a implantação do sistema contratos.gov.br, direcionado para a gestão de contratos dos órgãos públicos.

Como o sistema já estava disponível para a utilização, não seria necessário a compra ou a formalização de adesão à plataforma, apenas a realização de algumas configurações internas de TI. Logo, esta implementação, além de melhorar os problemas identificados no setor, não demandaria a criação de uma agenda para discussão no Conselho Superior (CONSU) da instituição.

Durante a reunião, alguns poucos servidores ficaram empolgados com a proposta, pois apenas alguns viam na mudança proposta uma oportunidade de melhoria dos processos e diminuição de carga de trabalho. No entanto, a maioria se mostrou resistente, pois temiam que suas atividades fossem automatizadas ou que perdessem suas funções, tirando o poder e a influência que eles possuíam no setor. Instaurou-se um clima de desconfiança no ar.

Maria, membro mais antiga da equipe, não concordou com a proposta e liderou a oposição às ideias de Luiz. Ela expôs vários argumentos contrários à utilização do novo sistema, alegando que o trabalho acumulado atrasaria ainda mais se a equipe precisasse parar as suas atividades para implantar e aprender sobre o funcionamento do novo sistema, causando uma desorganização geral no setor. Também temia que o novo sistema eliminasse a autonomia da

equipe e tornasse obsoleto o conhecimento adquirido ao longo dos anos e as habilidades conquistadas. Além do mais, ela lembrou que quase metade dos servidores do setor eram pessoas que tinham certa dificuldade com novas tecnologias, logo, seria necessário um treinamento mais intenso, gerando muito retrabalho e potenciais frustrações. Durante as suas falas, ficou clara a cultura de acomodação do setor e a resistência a novas ideias.

O clima da reunião foi de tensão, e Luiz precisava pensar na melhor maneira de conduzir a equipe e resolver o problema. Ele recordou-se de seu antigo setor de trabalho, que possuía um espaço colaborativo entre os servidores, em que a integração, facilidade de comunicação estimulava o compartilhamento de experiências e boas práticas, promovendo um ambiente favorável a melhorias das rotinas de trabalho. Assim, tomar uma decisão drástica e contrária ao que a equipe deseja poderia gerar um clima de insatisfação e desconforto no ambiente de trabalho, podendo piorar ainda mais os problemas existentes na Gerência de Contratos.

Ao mesmo tempo, a pressão e o ultimato dado por seus superiores para a implantação imediata de mudanças e redução dos problemas, como reiteradas falhas na prestação de serviço por diversas empresas terceirizadas e atrasos nos pagamentos das notas fiscais referentes aos pagamentos mensais dos contratos, traziam incertezas sobre qual decisão Luiz deveria tomar.

3. SÍNTESE DAS NOTAS DE ENSINO

3.1 ÁREA DE CONHECIMENTO

Ciências Sociais Aplicadas: Administração, Administração Pública, Gestão Pública e Políticas Públicas.

3.2 FONTES DE OBTENÇÃO DE DADOS

O caso trata de uma situação, contextualizada em uma Universidade Federal brasileira, onde de fato se implementou o sistema contratos.gov.br. A coleta de dados se deu a partir de análise documental disponível sobre a implementação do projeto, e do relato de experiência dos dois primeiros autores do caso, diretamente envolvidos com as atividades de implementação. Os nomes dos personagens são fictícios e a situação ocorrida em um setor da Universidade foi ambientada em uma Gerência de Contratos. Os dados primários foram coletados a partir de anotações pessoais dos autores, e de relato de experiência fornecidos pelos mesmos através da produção de um texto onde estruturaram a linha do tempo do projeto e seus respectivos principais desafios, visto que atuam diretamente com a otimização e padronização de processos e em uma Coordenação de Contratos onde se deu o contexto do projeto.

3.3 OBJETIVOS PEDAGÓGICOS DO CASO

O caso “Resistência à mudança organizacional no setor público: o caso da implementação do sistema contratos.gov.br” tem como objetivo: 1) permitir que os estudantes discutam questões relevantes sobre mudança organizacional, em especial dentro das universidades; 2) fazendo uma analogia às fases e características da implementação de uma política pública, por meio do debate sobre a tomada de decisão; 3) bem como a identificação dos fatores facilitadores e causadores das resistências às mudanças.

O caso permite que os estudantes vivenciem o papel de Luiz, que se encontra em uma situação urgente de necessidade de implantação de mudanças em seu novo setor de trabalho, onde encontra resistência já nos primeiros dias de atuação como gerente.

3.4 PÚBLICO-ALVO

O caso foi desenvolvido para ser utilizado com alunos de cursos de **Graduação e pós-graduação** em Administração Pública, Gestão Pública e em Políticas Públicas, para discutir o processo de mudança organizacional, as etapas do ciclo de políticas públicas, inserindo, nesse contexto, as universidades.

3.5 RELEVÂNCIA DOS TÓPICOS

O caso “Resistência à mudança organizacional no setor público: o caso da implementação do sistema contratos.gov.br” apresenta relevância por abordar o tema da mudança organizacional, por meio da implantação de uma política pública de gestão definida como um sistema que promove a padronização de rotinas e procedimentos em uma instituição pública federal. O caso permite identificar fatores causadores e facilitadores ou retardadores das mudanças organizacionais, bem como suas resistências, além de analisar as formas de implementação de uma política pública em um ambiente que possui resistência a mudanças.

3.6 ESTRATÉGIA DE ENSINO COM A INDICAÇÃO DA LITERATURA BÁSICA

A estratégia de ensino adotada é o modelo padrão do método do caso, em que o professor organiza a experiência em momentos distintos: 1) Preparação Prévia: o estudante tem acesso ao caso, e, eventualmente, a outros materiais de leitura complementar, a depender da intenção do professor; O estudante prepara a solução do caso e a leva por escrito para o dia sessão plenária; 2) Logo no início da aula, o professor divide a sala em pequenos grupos e apresenta as questões para discussão, visando aquecer o debate e colocar todos os alunos que irão participar da discussão na página, antes da sessão plenária; 3) Sessão Plenária: momento em que o professor irá conduzir o caso mediante a estrutura das notas de ensino.

Por se tratar de caso de ensino orientado ao contexto de políticas públicas, abaixo segue a literatura básica que pode ser indicada como leitura de preparação prévia para a discussão: Introdução e Capítulo 1: WOOD JR, Thomaz (coord.). **Mudança organizacional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009. Capítulos 1 e 2: SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas [livro eletrônico]: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

3.7 QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

1. Qual seria a melhor posição de Luiz como gestor, atender as demandas dos superiores em promover melhorias imediatas ou minimizar os impactos junto à sua equipe realizando mudanças gradativas?
2. Quais os riscos de um gestor tomar uma iniciativa impopular no seu setor sem antes melhorar a cultura organizacional e eliminar as resistências?
3. Quais as formas de combater essas resistências?

4. ANÁLISE DO CASO E DINÂMICA DE DISCUSSÃO EM PLENÁRIA

4.1 BLOCO 1: Mudança organizacional

Uma sugestão para o início da discussão do caso poderia ser através da questão: “**Até que ponto vale a pena fazer uma mudança organizacional em um ambiente de trabalho?**”,

os participantes poderão responder a esta pergunta com falas como “depende do risco”, ou “depende do incômodo a ser gerado”, ou “depende da cultura do setor”, ou “do custo-benefício dessa mudança”, entre outras respostas.

Segundo Wood Jr (2009), “mudança organizacional é qualquer transformação de natureza estrutural, estratégica, cultural, tecnológica, humana ou de qualquer outro componente, capaz de gerar impacto em partes ou no conjunto da organização”. A gestão da mudança no setor público brasileiro é um campo que tem ganhado relevância nas últimas décadas, especialmente em virtude das reformas administrativas e das pressões por maior eficiência, transparência e inovação na gestão pública. Diferentemente do setor privado, a mudança no setor público ocorre em um contexto de alta complexidade institucional, onde coexistem múltiplos interesses políticos, normas legais rígidas e estruturas organizacionais burocráticas. Os processos de reforma administrativa em países como o Brasil refletem tanto influências globais — como as ideias do New Public Management (NPM) — quanto adaptações locais marcadas por legados históricos e culturais. Assim, compreender a mudança na administração pública requer considerar o entrelaçamento entre modernização gerencial e continuidade institucional.

No contexto brasileiro, as iniciativas de mudança têm sido frequentemente associadas à busca por maior capacidade de implementação e à adoção de práticas de gestão voltadas para resultados. Bresser-Pereira (1997), ao propor a Reforma Gerencial do Estado, argumentou que a transformação do aparelho público deveria passar da lógica burocrática para uma lógica gerencial, baseada em eficiência, descentralização e controle por resultados. Contudo, tais mudanças enfrentam desafios de ordem política, cultural e organizacional. As tentativas de modernização administrativa esbarram na dificuldade, segundo Nogueira (2006), de alinhar valores e práticas entre servidores públicos e lideranças políticas, o que torna os processos de mudança lentos, fragmentados e, muitas vezes, simbólicos.

Mais recentemente, autores como Lotta e Pires (2020) e Cavalcante e Pires (2020) destacam que a gestão da mudança no setor público precisa ser analisada sob a ótica da implementação de políticas públicas, reconhecendo o papel dos burocratas de nível de rua e dos gestores intermediários como agentes-chave da transformação institucional. A mudança, nesse sentido, não se restringe a reformas estruturais, mas envolve também processos cotidianos de aprendizagem, negociação e reinterpretação das normas e políticas. Essa perspectiva microfundamentada da mudança pública aproxima-se das abordagens contemporâneas de governança adaptativa e de inovação pública, que enfatizam o desenvolvimento de capacidades estatais para lidar com a incerteza e promover mudanças sustentáveis e inclusivas.

Diante deste debate, o professor poderá, visando melhor compreensão dos alunos sobre o trata o conceito em estudo, colocar a seguinte pergunta: “**Quais são os fatores que induzem uma instituição ou organização a realizar uma mudança organizacional?**”. As respostas poderão ser compiladas no Quadro 1, onde são demonstradas algumas das respostas esperadas.

Quadro 1 - Fatores causadores da mudança organizacional

Fatores causadores da mudança organizacional	
●	Mudanças Tecnológicas
●	Redução nos orçamentos das instituições
●	Características da equipe de trabalho
●	Tendências sociais
●	Rapidez das mudanças externas
●	Alterações em legislações e normativas

Em seguida, o professor lançará um novo questionamento: “**Quais são os fatores facilitadores e dificultadores dessas mudanças?**”. As respostas com as contribuições dos estudantes deverão ser lançadas no Quadro 2. As prováveis respostas estão representadas no referido quadro abaixo.

Quadro 2 - Facilitadores e dificultadores de mudanças

Fatores	Facilitadores das mudanças	Dificultadores das mudanças
Desempenho organizacional	Baixo desempenho facilita a percepção de necessidade de mudanças	Desempenho satisfatório dificulta a percepção ou aceitação de necessidade de mudanças
Aspectos Culturais	Cultura organizacional propícia à mudança	Cultura organizacional resistente à mudança
Papel do líder	Participativo, comprometido e que respeite a opinião dos liderados	Desinteressado e que não envolve os liderados no processo de mudança
Participação dos funcionários	Envolvimento e motivação são fundamentais à efetividade da mudança	Falta de envolvimento e compromisso dos funcionários
Comunicação	Eficiente, rápida, transparente e acessível	Deficiente, morosa
Idade dos funcionários	A presença de empregados jovens facilita a implementação de mudanças	Funcionários mais antigos tendem a resistir mais às mudanças

O professor poderá, neste ponto, discutir sobre a importância de se fazer mudanças organizacionais dentro de uma universidade pública. Por serem instituições de ensino, pesquisa e extensão, as universidades estão sempre mudando para atender às demandas da sociedade, logo é imprescindível a estas instituições se adaptarem às novas tecnologias e formas de gestão, buscando melhorar a qualidade do ensino e tornar a organização mais eficiente, pois conforme abordam Silva e Rosa (2022) “a eficiência das universidades pode ser um dos estímulos importantes para aumentar a qualidade do ensino e da pesquisa, como também melhorar a eficiência dos recursos públicos e sua alocação”.

Deverá ser destacado que, apesar de sua relevância, as mudanças organizacionais ainda são consideradas tabus por uma parte da comunidade acadêmica, vista a dificuldade de quebrar paradigmas, pois o novo gera incertezas, atritos, medos e resistências (Bortolotti, 2010). O professor poderá lançar a seguinte pergunta: “**Quais são os fatores que causam a resistência à mudança dentro de uma universidade pública?**”. Devido a parte do público-alvo deste caso de ensino ser de profissionais do setor público, incluindo alguns servidores da universidade, o professor poderá solicitar que estes comentem sobre algumas situações já vividas ou presenciadas em seu ambiente de trabalho, em especial na universidade, que se caracterizam como resistências. A partir das respostas obtidas poderá ser construído o Quadro 3.

Quadro 3 - Fatores causadores da resistência à mudança organizacional em uma universidade

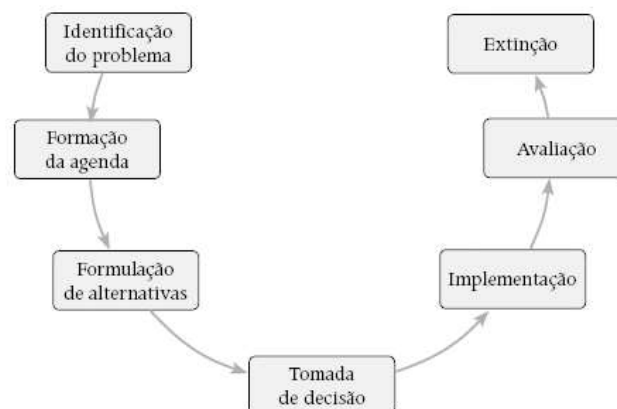
Fatores causadores da resistência à mudança organizacional em uma universidade

- Medo do desconhecido;
- Falhas de comunicação;
- Falta de envolvimento (funcionários que não se sentem parte do processo se sentem desvalorizados);
- Falta de habilidades de alguns servidores para lidar com novas ferramentas, processos ou tecnologias implementadas;
- Receio em perder o poder;
- Ameaças a valores e crenças arraigados no setor de trabalho;
- Insatisfação dos servidores com os baixos salários, não se sentindo motivados a participar de processos de melhoria;
- Relações conflituosas entre professores e TAEs;
- Gestores ruins e conservadores;
- Receio de transferência ou remoção;

Diante do exposto, o professor poderá prosseguir com a discussão do Bloco 1 com o questionamento: “**Quais desses fatores podem ser percebidos no contexto da implementação da política pública do sistema contratos.gov.br?**”. Nesse momento os alunos deverão retomar o caso de ensino para identificar alguns dos aspectos citados anteriormente no Quadro 3 que configuram resistências dentro do setor de Luiz, no contexto da implantação do novo sistema.

Após a construção dos quadros, recomenda-se a explicação sobre o tipo de política pública abordada no caso de ensino, o módulo contratos.gov.br, que se trata de uma política de gestão voltada para o cumprimento dos princípios da transparência e eficiência nos órgãos da Administração Pública. Pode-se fazer uma discussão sobre as vantagens que esse sistema traria para o setor em estudo e a identificação da fase em que ele se encontra dentro do ciclo de políticas públicas. Para isso o professor poderá utilizar como base teórica o ciclo de políticas públicas referido no livro “Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões para concurso”, conforme ilustrado abaixo na Figura 1.

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Secchi; Coelho; Pires, 2020

Após explicar as fases do ciclo, será interessante o professor finalizar o bloco com a pergunta: “**Em qual fase do ciclo de políticas públicas se encontra o sistema contratos.gov.br?**”. Identificada a fase de implementação, recomenda-se citar o conceito de O’Toole Jr (2003 apud Secchi; Coelho; Pires, 2020): “A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”.

4.2 BLOCO 2: Estratégias para o combate às resistências

No seguinte bloco sugere-se a proposição de algumas estratégias que um gestor poderá tomar para combater essas relutâncias que foram citadas no Quadro 3. O professor poderá pedir aos alunos para analisarem o quadro anterior e fazer o seguinte questionamento: “**Quais estratégias podem ser tomadas para vencer essas resistências em uma universidade pública?**”. Espera-se escutar respostas como as elencadas no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4: Possíveis estratégias de combate às resistências à mudança em uma universidade

Estratégias de combate às resistências à mudança em uma universidade
<ul style="list-style-type: none">● Criar uma trilha de aprendizagem com cursos de capacitação e programas de treinamento, buscando preparar os servidores para as novas demandas;● Permitir a participação ativa dos servidores durante o processo de mudança, através da criação de grupos de trabalho;● Criar um canal de comunicação claro e transparente, informando aos servidores os motivos das mudanças, seus objetivos, os impactos esperados e o cronograma de implementação;● Fazer <i>benchmarking</i> com setores que possuem uma cultura mais colaborativa e boa adesão às novas tecnologias buscando identificar boas práticas a serem replicadas;● Criar uma política de adesão às mudanças organizacionais do setor, com normativas, diretrizes, distribuição de papéis e responsabilidades;● Oferecer incentivos aos servidores que apoiarem a mudança, como reconhecimento público ou oportunidades de desenvolvimento profissional.

Nesse momento, a narrativa deverá ser retomada, e os alunos deverão identificar quais das estratégias elencadas no Quadro 4 seriam mais eficazes no contexto de Luiz. Após essa análise, uma última pergunta poderá ser feita para concluir o bloco: “**Quais os riscos e oportunidades de Luiz decidir implementar a política pública agora?**” antes de colocar em prática algumas das estratégias citadas anteriormente, analisando fatores como:

- Os impactos da morosidade e da quebra de contratos das empresas prestadoras de serviço, caso não otimizem os processos do setor rapidamente;
- A possibilidade de fortalecer a reputação do setor e eliminar a imagem de ineficiência perante o resto da instituição;
- O clima do ambiente de trabalho caso ela implemente o sistema sem o apoio dos servidores;
- Se mesmo com o sistema implantado, as melhorias serão sentidas, caso os servidores não se engajem em aprendê-lo e utilizá-lo;
- Seria mais interessante criar uma política de combate a essas resistências antes de implantar o novo sistema, mesmo incorrendo no risco de ser advertido pelos seus superiores.

4.3 BLOCO 3: Como implementar uma política pública que gera uma mudança organizacional

No bloco final, a sugestão é discutir sobre dois pontos: como implementar uma mudança organizacional em uma universidade pública, de forma a combater as resistências identificadas anteriormente e os desafios da implementação de uma política pública como o módulo contratos.gov.br nesse contexto.

Nesse momento o professor poderá indagar aos alunos “**Quais são os requisitos necessários para implementar uma mudança organizacional com sucesso?**”, estes deverão responder coisas como “um bom planejamento”, “envolvimento da alta administração”, “comunicação clara e transparente” e “participação de todos os funcionários do setor em vias de mudanças”. O professor deverá sugerir que os alunos identifiquem os fatores facilitadores das mudanças que podem ser percebidos no ambiente da universidade, podendo retomar o Quadro 2.

Para dar continuidade ao bloco, o professor poderá discutir sobre os desafios da implementação de políticas públicas, e para isso se sugere a utilização dos conceitos abordados por Lotta *et al* (2021): implementação administrativa, experimental, política e simbólica. Segundo Matland (1995 apud Lotta *et al*, 2021), devem ser levados em consideração, na implementação de uma política pública, as variáveis conflito e ambiguidade. O autor cita que “todo contexto de política pública é marcado por graus diferentes de conflito e ambiguidade” e que um ambiente pode ser mais ou menos suscetível a implementações de acordo com a interdependência entre estes dois elementos. Toda organização e política pública possuem limitações que podem gerar diferentes interpretações (ambiguidade) e causar conflitos entre os atores da implementação de uma política.

O professor poderá apresentar os quatro contextos da ambiguidade e do conflito (Figura 2) identificados por Lotta *et al* (2021) e indagar aos alunos em qual deles o caso de ensino se encaixaria, caso Luiz implemente a política pública sem combater as resistências do setor. A resposta esperada é o contexto da **implementação política**, que ocorre nos casos em que o burocrata “decide colocar um tema na agenda e implementá-lo, mesmo não tendo resolvido o conflito”. A implementação *top down* gera baixa ambiguidade, conforme cita May (1993 apud Lotta *et al*, 2021) e considera que o conflito é superado e não enfrentado.

Figura 2 - Contextos da ambiguidade e do conflito

	Baixo conflito	Alto conflito
Baixa ambiguidade	Implementação administrativa	Implementação política
Alta ambiguidade	Implementação experimental	Implementação simbólica

Fonte: Matland (1995, apud Lotta *et al*, 2021)

Para finalizar a discussão, uma última pergunta deverá ser feita: “**O que você faria no lugar do Luiz?**”. Dessa forma os alunos poderão refletir sobre tudo que foi exposto e discutido anteriormente e definir os seus posicionamentos diante da implementação de uma política pública que gera uma mudança organizacional. Como sugestão de atividade complementar, o professor poderá ainda propor aos alunos a criação de um framework com os passos necessários para a implementação do sistema de maneira a vencer as objeções do setor e integrar toda a equipe.

5. Sugestão de Alteração da Discussão Para Turmas com Carga Horária Reduzida

Considerando a realidade da sala de aula no contexto do ensino superior brasileiro, é comum docentes que ministram disciplinas com carga horária reduzida. Considerando este cenário, faz-se a sugestão de adequação da condução do caso com a eliminação das perguntas e quadros referentes ao ciclo de políticas públicas, deixando o debate concentrado apenas na temática da mudança organizacional no contexto da gestão pública.

A discussão sobre implementação de políticas públicas também pode ser eliminada do debate em sala de aula, garantindo mais tempo de dedicação à construção de soluções para o combate à resistência dos membros da equipe de gestão de contrato liderados por Luiz.

6. Rubrica de Avaliação

Como forma de nortear o trabalho docente em relação a avaliação da aprendizagem dos estudantes, sugerimos a seguir uma rubrica de avaliação considerando os objetivos de aprendizagem listados nestas notas de ensino no item “3.3 Objetivos pedagógicos do caso”: 1) permitir que os estudantes discutam questões relevantes sobre mudança organizacional, em especial dentro das universidades; 2) fazendo uma analogia às fases e características da implementação de uma política pública, por meio do debate sobre a tomada de decisão; 3) bem como a identificação dos fatores facilitadores e causadores das resistências às mudanças.

Quadro 5. Rubrica de Avaliação dos Objetivos Pedagógicos do Caso

Objetivos Pedagógicos	Alcançou o Objetivo	Alcançou Parcialmente o Objetivo	Não Alcançou o Objetivo
1) Estudantes capazes de discutir questões relevantes sobre mudança organizacional, em especial dentro das universidades	Identifica mais de um aspecto relevante, do ponto de vista gerencial, sobre mudança organizacional em universidades.	Identifica ao menos um aspecto relevante do ponto de vista gerencial sobre mudança organizacional, mas não aplica corretamente no contexto de universidades.	Não identifica claramente aspectos relevantes sobre mudança organizacional.
2) Estudantes capazes de fazer analogia às fases e características da implementação de uma política pública, por meio do debate sobre a tomada de decisão	Reconhece as fases do processo de política pública no contexto do caso e consegue tomar decisões considerando utilizando este conhecimento.	Reconhece algumas fases do processo de política pública e toma decisões sem considerar este conhecimento.	Não reconhece claramente as fases do processo de política pública no contexto do caso.
3) Estudantes capazes de identificar fatores facilitadores e causadores das resistências às mudanças.	Identifica fatores facilitadores e causadores das resistências às mudanças durante a discussão.	Identifica parcialmente fatores facilitadores e causadores das resistências às mudanças durante a discussão.	Não identifica fatores facilitadores e causadores das resistências às mudanças.

Fonte: autores.

REFERÊNCIAS

BORTOLOTTI, S.L. V. **Resistência à mudança organizacional: medida de avaliação por meio da teoria da resposta ao item**. 2010. 291 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997

CONTRATOS. In: Portal de Compras do Governo Federal [Contratos.gov.br]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/comprasnet-contratos>. Acesso em: 22 jul. 2024. LOTTA, G.; PIRES, R. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, e20190112, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/dados/v63n4/0011-5258-dados-63-4-e20190112.pdf>>.

LOTTA, G. S.; BAUER, M.; JOBIM, R.; MERCHÁN, C. R. Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 395–413, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/83355>. Acesso em: 22 jul. 2024.

NOGUEIRA, F. A. Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. Fernando do Amaral Nogueira. – 2006. 139 f. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/fa940480-8761-4436-88fe-a493610b8e3a/content>. Acesso em 07 nov 2025.

SILVA, C. A. da; ROSA, F. S. da. Eficiência das universidades federais brasileiras. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, Sorocaba, v. 27, n. 01, p. 137-158, 2022.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas públicas [livro eletrônico]: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

WOOD JR, Thomaz (coord.). **Mudança organizacional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.