

Apoio e resistência à mudança: avaliação da implantação do voluntariado organizado em serviços de saúde

Support and Resistance to Change: Evaluation of the Implementation of Volunteers Organized Health Services

Apoio y Resistencia al Cambio: Evaluación de la Implantación del Voluntariado Organizado en Servicios de Salud

Thaís Branquinho Oliveira Fragelli¹

Cristian da Cruz Silva²

¹ Fisioterapeuta, Coordenação de Inovação e Gestão do Conhecimento da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, Professora Visitante do Departamento de Enfermagem da Universidade de Brasília, Doutora em Ciências da Saúde

² Graduado em Serviço Social, Servidor da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, Gerência de Práticas Integrativas em Saúde.

RESUMO

Objetivo: avaliar a implantação do voluntariado organizado na Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Foram consultados 16 coordenadores do voluntariado das unidades de saúde. Foi utilizada a Escala de Respostas Comportamentais à Mudança Organizacional complementado por questões abertas. Após a análise dos dados, observou-se a existência de resistência por parte dos diretores das unidades, chefias imediatas e servidores. Conclui-se que o voluntariado agrega ao serviço, porém a comunicação institucional deve ser trabalhada para que ocorra melhor aceitação às mudanças relacionadas à inserção deste profissional.

Palavras-Chave: mudança organizacional; voluntariado; gestão em saúde; gestão pública.

ABSTRACT

Objective: to evaluate the implementation of organized volunteering in the Health Department of the Federal District. 16 volunteer coordinators from the health units were consulted. The Behavioral Responses to Organizational Change Scale was used, complemented by open questions. After analyzing the data, the existence of resistance by the unit directors, immediate supervisors and servers was observed. It is concluded that volunteering adds to the service, but institutional communication should be worked on to ensure better acceptance of the changes related to the insertion of this professional.

Keywords: organizational change; volunteering; health management; public management.

RESUMEN

El objetivo fue evaluar la implantación del voluntariado organizado en la Secretaría de Salud del Distrito Federal. Se consultó a 16 coordinadores del voluntariado de las unidades de salud. Se utilizó la Escala de Respuestas Comportamentales al Cambio Organizacional complementado por cuestiones abiertas. Después del análisis de los datos, se observó la existencia de resistencia por parte de los directores de las unidades, jefaturas inmediatas y servidores. Se concluye que el voluntariado agrega al servicio, pero la comunicación institucional debe ser trabajada para que ocurra mejor aceptación a los cambios relacionados a la inserción de este profesional.

Palabras Clave: cambio organizacional; voluntariado; gestión en salud; gestión pública.

INTRODUÇÃO

O voluntariado sempre esteve presente no sistema público de saúde do Distrito Federal, principalmente no que se refere às ações sociais. No entanto, foi percebido a necessidade da institucionalização de maneira que o voluntariado se tornasse visível e que pudesse ofertar um serviço que considere a complexidade da saúde e suas peculiaridades. Dessa forma, com a criação da Gerência do Voluntariado na Secretaria de Saúde do Distrito Federal houve uma ruptura no processo de atividades que antes existiam sem qualquer acompanhamento, para uma forma sistematizada e normatizada. Além disso, ainda inseriu a possibilidade do voluntariado profissional, um voluntário que tem alguma graduação e que queira atuar em sua área de formação no Sistema Único de Saúde do Distrito Federal. Outro ponto é que, com a nova gerência, exigiu-se das unidades um processo de responsabilização pelos voluntários, sociais e profissionais, de sua unidade, com inserção de acolhimento e educação permanente, constituindo uma mudança organizacional em toda a rede.

Marcos Legislativos do Voluntariado no Serviço Público do Distrito Federal

O trabalho do voluntariado no setor público tem seu marco regulatório em 1998 com a Lei nº. 9.608, que cria o serviço voluntário em entidades públicas em território nacional, definindo o serviço voluntário como qualquer atividade caracterizada por ser não remunerada que seja prestada por pessoa física à entidade pública ou à instituição privada de sem fins lucrativos, podendo ser de qualquer natureza. Os objetivos do trabalho podem ser cívicos,

educacionais, culturais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa¹. Em 1999, a Lei nº 2.304 autoriza a aplicação da Lei nº 9.608 no âmbito do Distrito Federal².

Em 2004, cria-se o serviço voluntário junto ao serviço público do Distrito Federal pela Lei nº 3.506 estabelecendo que, qualquer cidadão que seja maior de 16 anos, possa prestar serviços voluntários³.

Em 2015, o Decreto nº 37.010 regulamenta a prestação do serviço voluntário no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal nas diversas áreas relacionadas às políticas públicas locais, inclusive na saúde. Neste decreto, o voluntariado é subdividido em social, não necessariamente possui nível de escolaridade superior atuando em áreas mais voltadas a atividade artísticas, sociais ou administrativas e, profissional, indivíduos com formação superior em saúde que poderá prestar serviços, dentro de sua área de atuação. Fica definindo a obrigatoriedade da celebração do termo de adesão com a apresentação de comprovante de idoneidade e de registro profissional, quando necessário. Estabelece os direitos e os deveres do prestador de serviços voluntários e exige, das unidades de saúde em que o serviço será prestado, a obrigatoriedade da designação de um servidor ou de um empregado público para coordenação do serviço no órgão⁴.

Em 2016, as Portarias 180 e 261 autorizaram os serviços voluntários, profissional e social, no âmbito da Secretaria de Saúde do Distrito Federal estabelecendo direitos e deveres dos voluntários, reafirmando a obrigatoriedade do termo de adesão e dos documentos comprobatórios de idoneidade, além de registro profissional, quando necessário. Ratifica ainda a responsabilidade da existência de uma coordenação local nas unidades onde o serviço voluntário será prestado, sendo esta designada pela diretoria da unidade. A partir destas portarias criou-se, dentro da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, uma gerência responsável pela coordenação das atividades das unidades de saúde no que se refere ao voluntariado profissional e social, a Gerência do Voluntariado subordinada à Subsecretaria de Gestão de Pessoas^{5,6}.

A Mudança Organizacional e suas Principais Reações

As mudanças organizacionais são apontadas pela literatura como inerentes ao cotidiano corporativo. Podem ser ocasionadas por mudanças na gestão, na tecnologia, na implantação de programas, em alterações legislativas, na criação de novas gerências dentre outras. E, como resultado elas exigem dos servidores adaptações, mudanças de atitude e de comportamentos para que os objetivos institucionais sejam atingidos⁷.

É importante reconhecer que todas as mudanças envolvem as pessoas, suas tarefas e como as executam. E, embora o termo reconhecido pela literatura seja “mudança organizacional”, são as pessoas dentro da organização que realmente mudam⁸.

Mudança organizacional pode ser definida como qualquer alteração, seja ela com planejamento ou não, em componentes institucionais como pessoas, finalidade básica, processo de trabalho, cultura, estrutura formal, relação da organização com o ambiente⁹.

Em muitas organizações, a mudança é avaliada por fatores relacionados à produtividade e ao desempenho, no entanto, ao se implantar alguma alteração, esta pressupõe em novas atitudes por parte dos servidores, sendo necessário investigar as respostas comportamentais dos indivíduos como indicadores para aferir o sucesso das mudanças implantadas, a exemplo dos comportamentos de resistência e de apoio¹⁰. Assim, o servidor pode apresentar, diante de um processo de mudança, emoções como a frustração, o entusiasmo, a motivação ou a insegurança traduzindo desde imediata adesão até resistência total^{9,10,11}.

As reações negativas podem ocorrer se a mudança for interpretada como um aumento na carga de trabalho ou representar alguma exclusão de benefícios, levando ao sofrimento, à ansiedade e ao estresse. Desta maneira, os indivíduos ficam mais suscetíveis a pensamentos e os resultados organizacionais se tornam indesejados¹². Uma reação neutra pode representar um certo nível de dúvidas quanto aos impactos da mudança. Pode ser vista como algo que ainda merece análise e uma maior busca por informações⁹. Já as reações positivas geram motivação e engajamento, principalmente quando ocorre a supressão de rotinas tediosas, ou ainda se cria-se oportunidades de crescimento e de desenvolvimento do servidor¹². Nessa perspectiva, a adaptação dos servidores às novas situações de trabalho é facilitada traduzindo em mais confiança, reduzindo a resistência e colaborando assim com o processo e o sucesso da mudança¹³.

Assim, o objetivo do presente trabalho é avaliar o apoio e a resistência, quanto à implantação do voluntariado organizado na Secretaria de Saúde do Distrito Federal na percepção dos coordenadores.

MÉTODOS

Este artigo é um estudo transversal, exploratório-descritivo, de abordagem qualitativa. Os critérios de inclusão para o presente estudo foi de indivíduos que atuavam como coordenadores do voluntariado profissional e social ou de comissões em suas unidades

de saúde, sendo que na ocasião da coleta de dados nem todas unidades da Secretaria de Saúde do Distrito Federal tinham um coordenador/comissão para os voluntários.

Assim, foram enviados os questionários a todos os 25 coordenadores de voluntariado social e profissional e representantes de comissões de voluntariado. Retornaram 16 questionários. Para coleta de dados, foi aplicado a Escala de Respostas Comportamentais à Mudança Organizacional (ERCMO)¹⁴. A escala possui estrutura bifatorial relacionada ao apoio e à resistência à mudança, com 19 itens de 11 pontos (0 discordo totalmente a 10 concordo totalmente). Além disso, foi apresentado também um questionário com três perguntas abertas, construído para o presente estudo avaliando a percepção do coordenador quanto a aceitação do voluntariado na unidade pelas chefias, direção e servidores. Os instrumentos foram disponibilizados em arquivo único em ambiente *on-line*. A análise dos dados foi realizada em duas etapas: 1) análise quantitativa dos fatores da escala meio do teste estatístico de Wilcoxon com objetivo de verificar se há predominância de um fator da escala sobre o outro; 2) análise qualitativa por meio da análise de conteúdo de Bardin com três fases: a pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, das questões subjetivas para melhor aprofundamento e compreensão dos dados quantitativos encontrados anteriormente.

Esse trabalho foi aprovado pelo Comitê de Ética e Pesquisa da Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (FEPECS) sob o parecer número 2.707.492.

RESULTADOS

Por meio do teste estatístico de Wilcoxon foi possível comparar os dois fatores com a finalidade de verificar se há predominância de um sobre o outro. Assim, observou-se que o *p value* foi de aproximadamente 0.13, verificando-se assim que não houve diferença significativa entre as dimensões de resistência e de apoio, conforme mostrado na Tabela 1.

Tabela 1. Respostas Comportamentais à Implantação do Voluntariado Organizado

Variável	N	Mediana	Min	Max
Resistência	16	4.57	2.29	8.57
Apoio	16	6.005	1.25	8.63

p value (2-tailed): 0.1398

Na análise dos dados provenientes dos depoimentos do questionário com questões abertas foi observada as seguintes categorias para análise: aceitabilidade, insegurança na supervisão, concepção equivocada quanto ao papel do voluntário previsto na legislação, visão de concorrência pelos servidores, escassez de recursos e de capacitação para a função de coordenador.

Observou-se que, com relação a aceitabilidade do diretor da unidade, foi evidenciado por 15 coordenadores que existiu apoio, inclusive 02 coordenadores mencionaram que os diretores participam das comissões de voluntariado que se formaram nas unidades.

No que se refere às chefias dos setores que recebem os voluntários, 06 coordenadores apontaram a existência de apoio, no entanto, também foi relatada em 08 depoimentos a existência de dificuldades no acolhimento do voluntário no setor pelas chefias. Tal fato foi atribuído à insegurança que as chefias têm em receber e em supervisionar o voluntário, principalmente no que se refere ao voluntário profissional, um temor de aumento do trabalho e, também à concepção equivocada quanto ao papel do voluntário previsto na legislação.

"Algumas (chefias) apresentam dificuldades em acolher o profissional por não conhecer bem a legislação do voluntariado da SES, por discordar do trabalho voluntário, por receio de acolher um recém-formado no setor, para não ter trabalho em supervisionar o profissional voluntário." (Coordenador 1)

Com relação à aceitabilidade do servidor, as mesmas dificuldades encontradas com as chefias dos setores foram apontadas pelos coordenadores. Foi acrescido ainda que o servidor considera o voluntário como um concorrente, uma visão de que reduziriam as vagas para concurso e uma alternativa paliativa para suprir a falta de servidores, conforme depoimento a seguir:

"(...) às vezes o servidor vê o voluntário como um competidor." (Coordenador 2)

Com relação à própria percepção quanto à implantação do voluntariado organizado, os coordenadores veem o trabalho como uma iniciativa de grande importância. Entendem que é uma forma de dar uma visibilidade a um trabalho que já existia de uma forma desorganizada. Evidenciam, porém, que ainda se encontra em processo de evolução e que enfrentam a falta de recursos e de tempo. Tal fato decorre de que a coordenação, em muitas vezes é dividida com outras atribuições.

“Se tivesse as condições de trabalho, seria satisfatório, como não tem nem o programa para fazer os crachás temos que fazer a mão, ou seja, deixa muito a desejar.” (Coordenador 3)

“Muito importante para dar visibilidade ao trabalho do voluntariado e para organizar o serviço que na minha unidade existe desde 1992.” (Coordenador 4)

Com relação ao sentimento do coordenador no que se refere à função que está ocupando alguns relataram ser complexa, lamentando a falta de recursos para a melhor consecução do trabalho. Alguns apontam ainda que se sentem despreparados para a função, no entanto evidenciaram em seus depoimentos termos como “gratidão”, “realização” e “felicidade”, demonstrando que apesar dos entraves se sentem recompensados com o trabalho.

“Avalio de forma muito positiva, pois acredito que o programa trará melhorias para as atividades desenvolvidas e para o atendimento da população. No entanto, sinto a necessidade, ao menos aqui na minha unidade, de que se façam conversas com as equipes e talvez direção no sentido de sensibilizá-los para receber voluntários aqui.” (Coordenador 4)

DISCUSSÃO

As mudanças ocorridas com a implantação do voluntariado organizado na Secretaria de Saúde do Distrito Federal referem-se ao que se é denominado de “mudanças em larga escala”, pois é uma transformação de caráter permanente, considerando que está regulamentada por meio de leis, portarias e decretos dentro do contexto organizacional⁹.

Observou-se nos resultados que apesar da análise quantitativa não ter apresentado significância importante em relação à diferença entre o apoio e a resistência, os depoimentos apontaram algumas dificuldades, como insegurança na supervisão, concepção equivocada quanto ao papel do voluntário previsto na legislação, por parte das chefias dos setores e dos próprios servidores. Quando foi apontado pelos coordenadores que algumas chefias não apóiam o trabalho voluntário e, que isso reflete no acolhimento do mesmo ou pode ser causa de insegurança na supervisão, pode-se entender que existe uma manifestação de resistência,

pois, compreende uma resposta comportamental às “ameaças” reais ou imaginárias, relacionada a uma nova rotina de trabalho¹⁵.

Comumente, tudo que escapa do que é cômodo e do que é conhecido traz uma tendência natural de resistência. Um processo de mudança organizacional não é diferente podendo causar incertezas que afetam os indivíduos psicologicamente, provocando o medo e a insegurança sendo estas consideradas principais barreiras à mudança bem-sucedida nas organizações de trabalho^{16,17}.

Se a mudança for abrupta e radical envolvendo maior incerteza tendem a ser mais traumática, a tornar os servidores mais resistentes reduzindo o compromisso do funcionário com o processo que pode ser causado pela falta de comunicação e de sensibilização do processo. Dessa forma, quanto mais a mudança é vista como ameaçadora mais ocorrerá comportamentos de maneira negativa a respeito dela¹². Nesse contexto, diante de um processo de mudança, as informações e as experiências formais e informais proporcionadas ao servidor podem influenciar no surgimento de reações positivas, negativas ou neutras como mencionado anteriormente⁹. Isso pôde ser observado pelos coordenadores ao apontarem que concepção equivocada quanto ao papel do voluntário previsto na legislação poderia ser um fator que influenciou nas dificuldades encontradas no processo de implantação do voluntariado organizado pelas chefias e servidores.

Um processo de implantação menos abrupto, ou seja, lento facilita a aceitação, mas exige um monitoramento contínuo do ambiente institucional para que os processos de mudança possam ocorrer de maneira mais tranquila e com maior efetividade⁹. Para compreender a resistência à mudança a literatura aponta que deve-se pensar sob uma questão de expectativas. Assim, diante de uma mudança real ou iminente os indivíduos podem avaliar em relação a sua expectativa de perda futura ou ganhos potenciais diante da inovação inserida com o processo de mudança. A “perda” envolve algo além da dimensão econômica e financeira podendo ser incorporado o prestígio dentro da organização, espaço de poder, futuras atuações, orgulho, imagem percebida, segurança em relação às pessoas, aos processos ou ambiente de trabalho dentre outros¹⁸. Isto explicaria os depoimentos que apontam a visão de concorrência pelos servidores.

Quando os servidores estão mais confiantes facilita-se o processo de apoio às mudanças organizacionais. Dessa forma, novamente, a literatura sugere que planejar estratégias de comunicação que possam ser inseridas nas diferentes fases de mudança organizacional, promover a transparência no processo e preocupar-se com a qualidade de vida do funcionário, poderia atuar sobre as cognições e as emoções dos servidores e, impactar o

nível de aceitação da mudança¹². Importante ser observado a qualidade de vida principalmente quanto aos coordenadores que queixaram-se em relação a falta de recursos, e de capacitação para a atividade deles enquanto coordenadores, embora não se tenha tido tanto impacto na aceitação nos seus depoimentos.

Deve-se ter em mente que a mudança organizacional só se efetiva com as pessoas e para as pessoas e, implica no engajamento dos indivíduos fazendo com que a organização crie uma cultura da organização em valorizar o ser humano, seu trabalho e seu conhecimento⁹

CONCLUSÃO

O presente estudo teve o objetivo de avaliar o apoio e a resistência, quanto à implantação do voluntariado organizado na Secretaria de Saúde do Distrito Federal na percepção dos coordenadores.

De acordo com o exposto anteriormente conclui-se a aceitação dos servidores em relação à implantação do voluntariado organizado, de maneira geral, é avaliada como boa considerando o tempo em que se iniciou o processo de implantação. No entanto, embora não se tenha encontrado reações fortemente negativas em relação ao processo de implantação da mudança, não se deve desprezar alguns aspectos que foram mencionados aceitabilidade, insegurança na supervisão, concepção equivocada quanto ao papel do voluntário previsto na legislação, visão de concorrência pelos servidores, escassez de recursos e de capacitação para a função dos coordenadores que implica, de certa forma, em sua qualidade de vida e as concepções equivocadas dos servidores. Os achados podem estar relacionados a uma sensibilização insuficiente por parte das coordenações que por sua vez apontaram que não tinham uma capacitação para a função.

Nesse aspecto, sugere-se que para que possa ser melhorado os aspectos supracitados, deve-se otimizar a comunicação, informação e a sensibilização de servidores, chefias e diretores, e proporcionar a garantia de uma coordenação preparada e focada apenas na atividade do voluntariado.

Sugere-se ainda que estudos futuros possam diferenciar as percepções das diferentes modalidades de voluntariado, social e profissional, de maneira a especificar melhor as barreiras.

REFERÊNCIAS

1. Brasil. Lei no. 9.608 de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. [Internet]. 1998. Available from: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/839470.pdf>
2. DistritoFederal. Lei 2304 de 21 de janeiro de 1999. Autoriza a aplicação da Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, no âmbito do Distrito Federal. [Internet]. 1999. Available from: http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/50263/Lei_2304_21_01_1999.html
3. DistritoFederal. Lei 3506 de 20 de dezembro de 2004. Cria o Voluntariado junto ao Serviço Público do Distrito Federal e dá outras providências. [Internet]. 2004. Available from: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/51439/Lei_3506_20_12_2004.html
4. DistritoFederal. Decreto 37010 de 23 de dezembro de 2015. Regulamenta a prestação do serviço voluntário no âmbito da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, consoante a regência da Lei Distrital e dá outras providências. [Internet]. 2015. Available from: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3f46a18cebd04f5a8f3cee1bb864e7bd/Decreto_37010_23_12_2015.html
5. Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Portaria 180 de 31 de agosto de 2016. Fica autorizado o serviço voluntário social, não remunerado, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde - SES/DF. [Internet]. Available from: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/58b82dd10bde4ee5a62a315c98653c88/Portaria_180_31_08_2016.html
6. Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Portaria 261 de 11 de novembro de 2016. Fica autorizado, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES-DF), o serviço voluntário profissional. [Internet]. 2016. Available from: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/2bc048aed16f44c6b6f00a48d26031f3/Portaria_261_11_11_2016.html
7. Takahashi W. Resistência a Mudança Organizacional. Universidade Federal do Paraná; 2013.
8. Goodman E, Loh L. Organizational change: A critical challenge for team effectiveness. *Bus Inf Rev*. 2011;28(4):242–50.

9. Alves AC, Sigahi TFAC, Soares JMM, Saltorato P. Da aceitação à rejeição: percepções dos níveis operacional e tático pós-adoção do lean manufacturing. *Rev Gestão Ind.* 2018;13(3):185–212.
10. Nery V de F, Neiva ER. Variáveis de contexto e respostas à mudança organizacional: testando o papel mediador das atitudes. *Psicol Teor e Pesqui.* 2015;31(2):259–68.
11. Lines R. The Structure and Function of Attitudes Toward Organizational Change. *Hum Resour Dev Rev.* 2005;4(1):8–32.
12. Kettyplyn Sanches, Neiva ER, Nery V de F, Demo G. A Relação entre atributos, atitudes e bem-estar na mudança organizacional. *Psicol Teor e Pesqui.* 2017;32(5):1–10.
13. Baumeister RF, Gailliot M, DeWall N, Oaten M. Self-Regulation and Personality: How Interventions Increase Regulatory Success, and How Depletion Moderates the Effects of Traits on Behavior. *J Pers.* 2006;74:1773–802.
14. Nery VDF. Atributos da Mudança Organizacional: sua influência sobre as Atitudes, as Respostas Comportamentais e o Bem-estar no Trabalho. Universidade de Brasília; 2016.
15. Kinicki A, Kreitner R. *Comportamento organizacional*. 2nd ed. McGraw-Hill; 2006. 480 p.
16. Robbins S, Judge T. *Comportamento organizacional*. 13th ed. Development. México: Pearson Education; 2009. 752 p.
17. Freires DA do N, Gouveia VV, Bortolotti SLV, Ribas FTT. Resistência à mudança organizacional: perspectiva valorativa e organizacional. *Psico.* 2014;45(4):513–23.
18. Bergue ST. *Cultura e mudança organizacional*. Brasília; 2010