

ESTRATÉGIA E PODER NA OUVIDORIA EM SAÚDE: UMA ANÁLISE À LUZ DE MAQUIAVEL E SUN TZU

Thalisson Gustavo da Silva Salomão¹

Resumo

A atuação da Ouvidoria em Saúde no Sistema Único de Saúde (SUS) exige competências que transcendem a mera recepção de manifestações, demandando habilidades estratégicas para mediação de conflitos e indução de melhorias institucionais. Inspirado nas obras clássicas *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel, e *A Arte da Guerra*, de Sun Tzu, este artigo propõe uma reflexão sobre a aplicação de princípios de estratégia e realismo político à prática cotidiana da ouvidoria. São apresentadas diretrizes estratégicas para fortalecer a atuação dos ouvidores, incluindo planejamento antecipatório, mapeamento de fluxos institucionais, comunicação assertiva, gestão flexível de conflitos, domínio técnico-normativo e promoção da integridade. Ao incorporar essas abordagens, a ouvidoria potencializa sua capacidade como instrumento eficaz de defesa dos direitos dos usuários e de fortalecimento da gestão pública em saúde, consolidando-se como um elo essencial entre a sociedade e o Estado.

Palavras-chave: Ouvidoria em saúde. Gestão de conflitos. Maquiavel. Sun Tzu. Sistema Único de Saúde (SUS).

DOI:10.37814/2594-5068.2025v7.p.195-201

¹ Graduado em Administração; especialista em Controladoria Interna e Ouvidoria. Ouvidor em Saúde da Prefeitura Municipal de Itabirito, Controladoria Geral do Município. Itabirito, MG, Brasil. E-mail: tg20salomao@gmail.com.

Abstract

The role of health ombudsman offices within Brazil's Unified Health System (SUS) requires competencies that go beyond merely receiving citizen reports, demanding strategic skills for conflict mediation and institutional improvement. Inspired by the classical works *The Prince* by Niccolò Machiavelli and *The Art of War* by Sun Tzu, this article reflects on the application of strategic principles and political realism to the daily practice of health ombudsman activities. Strategic guidelines are proposed to strengthen the performance of ombudsmen, including anticipatory planning, institutional flow mapping, assertive communication, flexible conflict management, technical and normative expertise, and the promotion of integrity. By incorporating these approaches, the health ombudsman enhances its ability to serve as an effective instrument for defending users' rights and strengthening public health management, consolidating its role as an essential bridge between society and the State.

Keywords: Health ombudsman. Conflict management. Machiavelli. Sun Tzu. Unified Health System (SUS).

1 INTRODUÇÃO

A ouvidoria em saúde, enquanto componente estratégico do Sistema Único de Saúde (SUS), ultrapassa a função de simples canal de escuta e registro de manifestações. Sua atuação envolve mediação de conflitos, identificação de fragilidades institucionais e indução de melhorias na gestão pública. Diante da crescente complexidade das relações institucionais e da intensificação das demandas sociais por direitos, faz-se necessária uma atuação mais estruturada e estrategicamente orientada.

Este artigo propõe uma abordagem inovadora ao lançar mão de autores clássicos da literatura sobre poder e estratégia – Maquiavel e Sun Tzu – como lentes teóricas para refletir sobre a atuação da ouvidoria. Embora oriundos de contextos históricos e culturais distintos, esses autores oferecem princípios atemporais que podem contribuir para o fortalecimento do papel da ouvidoria como agente de transformação institucional.

A relevância deste estudo reside na urgência de uma prática mais crítica e propositiva por parte dos profissionais de ouvidoria, especialmente frente aos desafios cotidianos de um sistema de saúde complexo e, por vezes, contraditório. Ao estimular uma leitura estratégica da escuta e da mediação, pretende-se qualificar a atuação do ouvidor como figura-chave no processo de fortalecimento da cidadania e da gestão pública.

O presente artigo tem como objetivo geral refletir sobre a atuação estratégica da ouvidoria em saúde à luz de princípios extraídos das obras de Maquiavel e Sun Tzu. Especificamente, busca-se: (i) analisar a aplicabilidade desses conceitos à mediação de conflitos institucionais; (ii) propor diretrizes estratégicas para a atuação do ouvidor; (iii) discutir o papel da escuta qualificada como ferramenta de inteligência institucional.

A metodologia adotada é de caráter ensaístico e reflexivo, com base na revisão crítica de literatura e na experiência prática acumulada em contextos de ouvidoria do SUS.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A ouvidoria em saúde como espaço de mediação estratégica

O ambiente da ouvidoria ultrapassa a mera recepção de manifestações. Ela se configura como espaço de leitura estratégica do cenário institucional. Conforme Sun Tzu (2010, p. 5), “A arte da guerra se baseia no engano”, o que, transposto para o contexto da gestão pública, implica a habilidade de interpretar o não-dito nas manifestações e de identificar fragilidades organizacionais ocultas.

O ouvidor atua como mediador estratégico, antecipando crises, propondo ajustes de fluxo e fortalecendo a articulação entre usuários e gestores, consolidando a ouvidoria como agente transformador do serviço.

2.2 Realismo político e ouvidoria: a contribuição de Maquiavel

Em *O Príncipe*, Maquiavel descreve o poder político como ele é e não como se gostaria que fosse. Tal realismo político é aplicável à ouvidoria, que precisa lidar com a idealização de um sistema de saúde público universal e igualitário, ao mesmo tempo em que reconhece as limitações concretas – escassez de insumos, conflitos de interesses, vaidades institucionais e normativas muitas vezes desconectadas da realidade operacional.

A ouvidoria, tal como o príncipe maquiavélico, deve ser amada pelos cidadãos (pela escuta qualificada e acolhedora) e respeitada pelos gestores (pela atuação técnica e assertiva). Sua autoridade não advém da coerção, mas da capacidade de articular, influenciar e propor soluções viáveis em ambientes adversos.

A imagem da ouvidoria deve combinar acolhimento e imparcialidade para o usuário, com firmeza técnica e posicionamento estratégico frente aos gestores, utilizando mecanismos de influência fundamentados na argumentação qualificada e no domínio técnico-normativo.

2.3 Escuta ativa e análise estratégica das manifestações

A máxima sunziana – “conheça o inimigo e conheça a si mesmo e em cem batalhas você nunca estará em perigo” – é adaptável à prática da ouvidoria. Conhecer profundamente a legislação do SUS (como as Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990), as normativas internas dos serviços e as necessidades dos usuários é essencial para uma atuação estratégica.

A escuta ativa transforma-se, assim, em ferramenta de análise e de ação: ouvir para além das palavras, interpretar emoções e contextos sociais, identificar fragilidades sistêmicas e, sobretudo, agir preventivamente para evitar que pequenas reclamações se tornem crises institucionais de grande impacto.

2.4 Diretrizes estratégicas para a atuação da ouvidoria em saúde

A construção de uma ouvidoria em saúde efetiva exige mais do que o cumprimento de normas procedimentais: requer uma atuação estratégica baseada em planejamento, análise crítica e ação coordenada. Inspirados nas abordagens de Maquiavel e Sun Tzu, são propostas, a seguir, as diretrizes para uma atuação robusta e transformadora.

2.4.1 Planejamento estratégico antecipatório

A antecipação de cenários críticos é um diferencial das ouvidorias maduras. É fundamental que a gestão da informação vá além da simples compilação de manifestações, convertendo-se em análise proativa. Elaborar relatórios sistemáticos, que não apenas apresentem dados quantitativos, mas também apontem tendências qualitativas e riscos emergentes, possibilita à ouvidoria:

- Antecipar crises e propor soluções antes da escalada dos conflitos.
- Fundamentar intervenções com dados sólidos, fortalecendo a legitimidade institucional.
- Subsidiar a gestão com diagnósticos estratégicos para a tomada de decisão.

Exemplo prático: uma manifestação aparentemente simples, como a reclamação de um cidadão sobre o atendimento ríspido por parte de um recepcionista em uma Unidade Básica de Saúde (UBS), pode, após análise criteriosa, revelar um contexto mais amplo de adoecimento institucional. Ao investigar padrões recorrentes e ouvir os servidores, a ouvidoria pode identificar práticas de assédio moral por parte da coordenação, gerando um ambiente psicologicamente insalubre. Essa disfunção interna compromete diretamente a qualidade do atendimento ao usuário – e exige uma resposta estratégica da gestão.

2.4.2 Mapeamento e análise de fluxos institucionais

Conhecer os fluxos internos dos serviços de saúde, suas lideranças formais e informais, é essencial para uma atuação estratégica. A ouvidoria deve estruturar:

- **Mapeamento de Processos:** entender onde as manifestações se originam e onde se potencializam os gargalos.
- **Identificação de Interlocutores-Chave:** reconhecer lideranças que podem ser aliadas na resolução de problemas.
- **Leitura do Contexto Político-Institucional:** analisar as dinâmicas de poder que influenciam a resposta às manifestações.

Essa inteligência institucional favorece uma atuação menos reativa e mais articulada, aumentando a efetividade das mediações propostas.

Exemplo prático: após receber diversas manifestações de usuários que buscavam atendimento simples na Unidade de Pronto Atendimento (UPA), a ouvidoria identifica que muitos desses atendimentos classificados como “verdes” pelo Protocolo de Manchester poderiam ser realizados nas UBS. A partir do mapeamento dos fluxos e do diálogo com gestores da atenção primária e da urgência, é possível ajustar o processo de acolhimento e encaminhamento dos usuários. Como resultado, cidadãos passam a ser orientados e acolhidos diretamente na UBS de sua região, reduzindo a sobrecarga da UPA e proporcionando um atendimento mais resolutivo, próximo de casa e de acordo com os princípios da territorialização e da integralidade do SUS.

2.4.3 Comunicação estratégica e assertiva

As palavras, como alerta Maquiavel, são instrumentos de poder. A comunicação da ouvidoria deve ser planejada para:

- Ser clara e objetiva no tratamento das demandas, evitando ambiguidades que possam gerar resistência ou desconfiança.
- Utilizar linguagem técnica-humanizada, reconhecendo o sofrimento do usuário sem renunciar ao rigor institucional.
- Construir relatórios e pareceres assertivos, que contenham a história da manifestação de forma convincente e tecnicamente fundamentada.
- Aplicar princípios da comunicação não-violenta, facilitando a construção de consensos internos e fortalecendo a imagem pública da ouvidoria.

Exemplo prático: Um cidadão, após passar por consulta médica, recebe um encaminhamento repleto de siglas e termos técnicos, como “APAC”, “SISREG” ou “CMR”, que são claros para os profissionais de saúde, mas ininteligíveis para quem não possui familiaridade com esses termos ou pouca escolaridade. Diante da insegurança gerada, ele procura a ouvidoria relatando dificuldade em acessar o serviço indicado. Nesse contexto, a ouvidoria atua como mediadora do conhecimento: traduz os termos técnicos para uma linguagem acessível, orienta o cidadão sobre os passos a serem seguidos e, se necessário, sugere à equipe de saúde melhorias na comunicação com os usuários, fortalecendo a relação entre informação, acesso e cuidado.

2.4.4 Gestão flexível de conflitos

Inspirada na flexibilidade tática de Sun Tzu, a ouvidoria deve dominar diferentes estratégias de enfrentamento de conflitos:

- Conflitos de Baixa Complexidade: atuação direta, com resolutividade célere e foco na satisfação do usuário.
- Conflitos Institucionais Sensíveis: adoção de estratégias indiretas, como mediações discretas, atuação por meio de sugestões de melhoria ou recomendação de capacitações internas.
- Crises Instaladas: atuação planejada e compartilhada com instâncias superiores, com comunicação de crise orientada para a preservação da integridade institucional e defesa dos direitos do cidadão.

A escolha da estratégia adequada depende da leitura precisa do contexto e da capacidade de ação integrada com outros setores.

Exemplo prático: É comum o cidadão procurar a unidade de saúde com a expectativa de que todas as suas necessidades serão atendidas de imediato. Ao solicitar, por exemplo, um medicamento que não consta na Relação Municipal de Medicamentos Essenciais (REMUME), pode surgir frustração e sensação de negligência. Nesse cenário, a ouvidoria pode atuar estrategicamente, solicitando à equipe médica a reavaliação da prescrição com base nos medicamentos disponíveis ou, quando não for possível a substituição, explicando de forma clara, respeitosa e fundamentada os motivos pelos quais aquele item não é ofertado pelo SUS. Assim, equilibra-se a escuta acolhedora ao cidadão com o fortalecimento da legitimidade e da transparência institucional.

2.4.5 Fortalecimento da base técnica e normativa

A atuação estratégica da ouvidoria é sustentada pelo domínio:

- Das normas legais que regem o SUS (Leis nº 8.080/1990, 8.142/1990, Constituição Federal, entre outras).
- Dos fluxos internos de regulação, auditoria, vigilância sanitária e assistência.
- Dos princípios da bioética, dos direitos humanos e das diretrizes de participação social.

Esse alicerce técnico é o que confere à ouvidoria a capacidade de emitir recomendações fundamentadas e construir sua autoridade institucional, sem recorrer a instrumentos coercitivos.

2.4.6 Promoção da integridade e transparência

A estratégia não pode ser confundida com maquiavelismo vulgar. A ouvidoria deve primar pela integridade, pois sua força simbólica advém da confiança social. Para tanto, é preciso:

- Manter a confidencialidade das manifestações, resguardando a privacidade dos usuários.
- Atuar com imparcialidade, sem se tornar instrumento de interesses corporativos ou políticos.
- Produzir relatórios de gestão transparentes e acessíveis, reforçando o compromisso público com a *accountability*, ou seja, com a obrigação que gestores e instituições públicas têm de prestar contas de suas ações, assumir responsabilidades por decisões e resultados e responder de forma transparente à sociedade. Envolve três elementos principais: transparência, responsabilidade e responsividade, e resulta no fortalecimento do controle social.

A ética, nesse sentido, não é apenas um valor, mas um recurso estratégico de fortalecimento da própria atuação institucional.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação na ouvidoria em saúde exige muito mais do que escuta qualificada e domínio normativo. Exige inteligência estratégica, sensibilidade institucional e capacidade de articulação entre diferentes interesses, muitas vezes conflitantes. Ao recorrer às contribuições clássicas de Maquiavel e Sun Tzu, este artigo buscou ampliar o repertório conceitual do profissional de ouvidoria, propondo uma leitura ousada, porém pertinente, sobre o exercício do poder, da mediação e da análise estratégica no cotidiano do SUS.

Com base nessas inspirações, foi possível identificar que a ouvidoria não é apenas uma instância passiva de recepção de manifestações, mas também um espaço de produção de sentido, prevenção de crises e indução de melhorias. Assim como o príncipe maquiavélico, o ouvidor precisa entender o jogo político-institucional, agir com firmeza técnica e preservar sua legitimidade pela confiança e imparcialidade. Assim como o estrategista Sun Tzu, precisa conhecer o território, interpretar sinais e escolher com sabedoria o momento e a forma de intervir.

Essa abordagem permite reconhecer que, mesmo em ambientes adversos, a ouvidoria pode – e deve – se posicionar como agente transformador. Para isso, é fundamental que os profissionais da área se apropriem de ferramentas de análise estratégica, desenvolvam visão crítica sobre os processos institucionais e fortaleçam sua base técnica e ética.

Concluimos, portanto, que a maior conquista da ouvidoria em saúde não está em “vencer batalhas”, mas em construir pontes: entre usuário e gestão, entre conflito e solução, entre escuta e transformação. Uma ouvidoria estrategicamente orientada não apenas responde ao presente, mas também antecipa o futuro – sempre com foco na dignidade humana e na consolidação dos direitos no âmbito do Sistema Único de Saúde.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1990.

BRASIL. *Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1990.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SUN TZU. *A arte da guerra*. Tradução de André Bueno. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009.

BRASIL. *Constituição (1988)*. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2025.

