

ESTUDO TÉCNICO  
N.º 17/2016

**Análise das Cartas da População com  
demandas ao MDS: potencialidade de uso  
como fonte de informação**

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

## **Estudo Técnico**

No. 17/2016

Análise das Cartas da População com demandas ao MDS: potencialidade de uso como fonte de informação

### **Equipe técnica responsável**

Arthur Maia

Davi Carvalho

Paulo Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação na Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

**Palavras-chave:** *Análise estruturada; cartas; demandas sociais*

### **Unidade Responsável**

#### **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

#### **Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Paulo de Martino Jannuzzi

#### **Secretária Adjunta**

Paula Montagner

## APRESENTAÇÃO

O presente Estudo Técnico tem o objetivo de apresentar descritivamente resultados da estratégia de análise estruturada de cartas da população com demandas ao Ministério de Desenvolvimento Social. A estratégia de análise consistiu na leitura de amostra de 791 cartas, enviadas entre 2010 e 2014, e codificá-las em termos de demandas existentes, problemas de atendimento e perfil sócio-demográfico. Com isso, procura-se mostrar o potencial dessa tipo de fonte para produção de informações complementares para aprimoramento da gestão de programas.

### 1. Introdução

Cartas e correspondências de usuários de serviços e beneficiários de programas públicos podem se constituir em fontes valiosas de informação para aprimoramento dos mesmos. Tal como audiências públicas, entrevistas ou grupos de discussão planejados em pesquisas de avaliação, a comunicação direta pode trazer evidências sobre a qualidade dos serviços, problemas ou bloqueios de acesso a programas e também percepção sobre satisfação com atendimento de demandas sociais. Os serviços de Ouvidoria Pública, implantados na Administração Pública há alguns anos abrem um campo certamente profícuo para análise nessas perspectivas, além de se prestar a promover a resolutibilidade de problemas enfrentados individualmente aos solicitantes.

Certamente que quem se vale dos serviços de Ouvidoria e, em especial, aqueles que resolvem enviar uma correspondência não constituem uma amostra representativa dos usuários ou beneficiários. O perfil de quem resolve se comunicar diretamente com a Presidência da República, Ministério, Governadoria ou Prefeitura é muito particular. Trata-se uma amostra de pessoas com conhecimento de que existem outros mecanismos de solicitação de informações e de pleitear direitos, e que conseguem se expressar por meio da escrita, por mais limitada que seja tal habilidade. Parcela dos missivistas pode se constituir de pessoas com mais tempo, de maior escolaridade ou ainda, ao contrário, de pessoas que, desesperadas, resolvem escrever direto para quem eles identificam como o responsável que, em última instância, poderia resolver sua demanda.

A julgar pelos relatos sistematizados no interessante livro "Cartas ao Presidente Lula" da profa. Amélia Cohn (2012), e a análise das correspondências enviadas ao Ministério de

Desenvolvimento Social e Combate à Fome entre 2010 e 2014, é este último perfil o que mais prevalece. Isso só reforça a importância desse tipo de fonte de informação como uma das estratégias de produção de evidências para avaliação de programas. Não é a melhor estratégia, nem a pior de coleta de informações de beneficiários ou usuários. É mais uma das variantes possíveis e necessárias para a almejada estratégia de produção de informação e conhecimento de programas e serviços públicos mediante a triangulação de métodos e sujeitos, como defendido em Jannuzzi (2016).

Motivado pelos aportes potenciais para as políticas e programas sociais trazidos no referido livro, o gabinete da Ministra do MDS solicitou no começo de 2012 que a SAGI estruturasse uma sistemática de análise mais aprofundada das cartas enviadas à Ouvidoria.

Este estudo técnico apresenta, nesse sentido, alguns resultados preliminares da estratégia de sistematização de informações a partir da amostra de cartas e correspondências eletrônicas enviadas à Ouvidoria do MDS nos últimos cinco anos. Não é um trabalho de exploração exaustiva das cartas, mas uma mostra do potencial das mesmas para análises mais detalhadas, inclusive, com outras técnicas.

## **2. Aspectos metodológicos**

Entre 2010 e 2015, o sistema de registro de informações e demandas da Ouvidoria do MDS recebeu 86.584 solicitações. Desse total, quase metade foram realizados por telefone e 37% por meio eletrônico. As cartas totalizaram 10.581 (12%) e os atendimentos presenciais menos de 1.700. Em média, foram 2.116 cartas por ano, cerca de 176 cartas por mês. É sobre esse universo de cartas que este estudo trata.

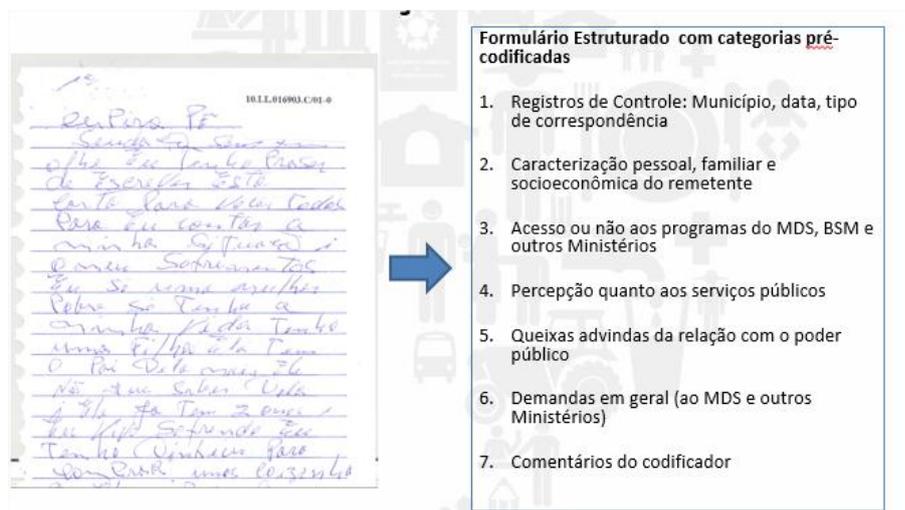
A estratégia de análise das cartas consistiu em selecionar uma amostra aleatória sistemática de cerca de 15 cartas do conjunto de cartas que, mensalmente, chegavam ao MDS longo de 2010 a 2015 e registrar suas informações que respondiam às demandas estruturadas e questões de especial interesse do MDS, como as constantes no formulário disponível no Quadro 1 e Anexo 1. Foi desenvolvido um aplicativo – OUVIC- para armazenamento, codificação e análise descritiva dessas cartas selecionadas.

Ao todo foram codificadas 791 cartas, correspondendo a 14% do total. Vale registrar que, como esperado, pelo perfil do público, muitas dessas cartas eram difíceis de serem lidas, seja

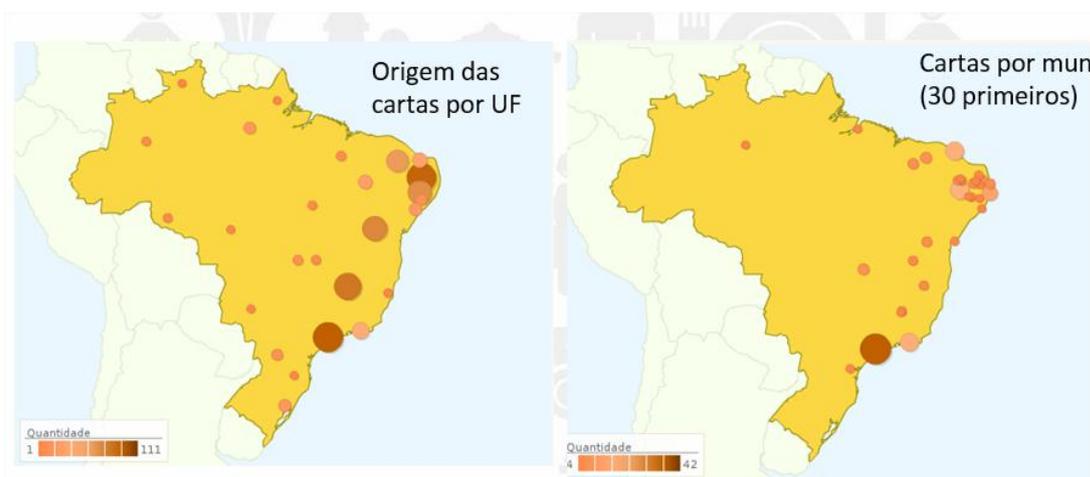
pela grafia como principalmente pelos problemas de redação, ortografia e pontuação. Ademais, nem todas as cartas continham informações sobre todos os temas de interesse.

As cartas recebidas vieram de todo o país, seguindo a concentração populacional dos públicos atendidos pelo MDS, pelo Bolsa Família, Cisternas e SUAS. São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Paraíba são os estados em que a maior parte das cartas originaram (Figura 1). Como era de se esperar, pouco mais da metade (55%) das cartas foram enviadas por residentes em municípios do Nordeste, especialmente os de até 50 mil habitantes (Tabela 1).

**Quadro 1:** Das cartas à codificação de demandas de especial interesse do MDS



**Figura 1:** Origem das cartas codificadas – Principais Estados e Municípios



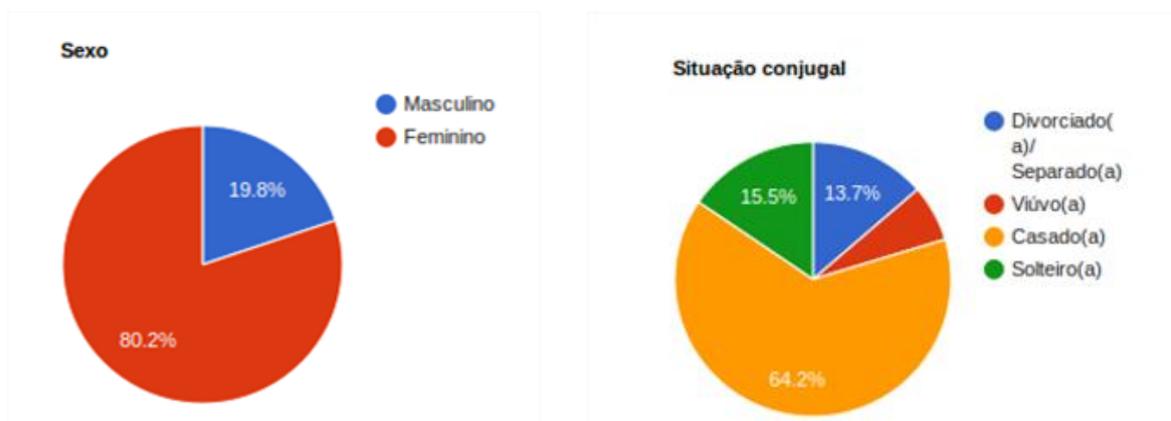
**Tabela 1:** Origem das cartas codificadas segundo Região e Porte Municipal

Região Geográfica	Porte do Município					Total
	Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio Porte	Grande Porte	Metrópole	
Norte	1,2%	0,4%	1,1%	1,0%	0,8%	4,5%
Nordeste	19,0%	18,5%	6,3%	6,9%	5,2%	55,9%
Sudeste	6,6%	4,8%	2,8%	8,0%	9,2%	31,4%
Sul	1,0%	0,8%	0,7%	1,7%	0,8%	5,0%
Centro-Oeste	0,4%	0,4%	0,0%	1,0%	1,4%	3,2%
Total	28,2%	24,9%	10,9%	18,5%	17,5%	100,0%

### 3. Mostra do potencial analítico das cartas

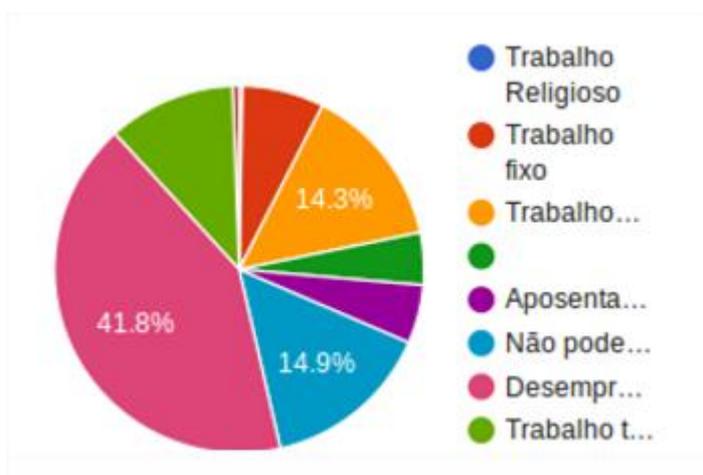
Os missivistas com demandas e queixas para o MDS são predominantemente mulheres (80%), em geral, casadas (64%). Seguem, portanto, o perfil típico de famílias inscritas no Cadastro Único (Figura 2).

**Figura 2:** Perfil demográfico dos missivistas (%) – 2010 a 2014



Larga parcela dos missivistas para os quais foi possível identificar sua situação laboral e de condições de vida, se identificavam em desemprego (42%). Parcelas menores, mas significativas da situação precária de inserção laboral, registravam-se com trabalho rural (14%), sem possibilidade de trabalhar (15%) e trabalho ocasional (11%). De 722 cartas em que se pode caracterizar as condições de vida, 419 registravam que a renda era insuficiente para arcar com as despesas do domicílio (58%). Perda de emprego, emprego temporário, salário baixo, doença são registros recorrentes nas cartas dos missivistas (Quadro 2).

**Figura 3:** Situação laboral relatada dos missivistas (%) – 2010 a 2014

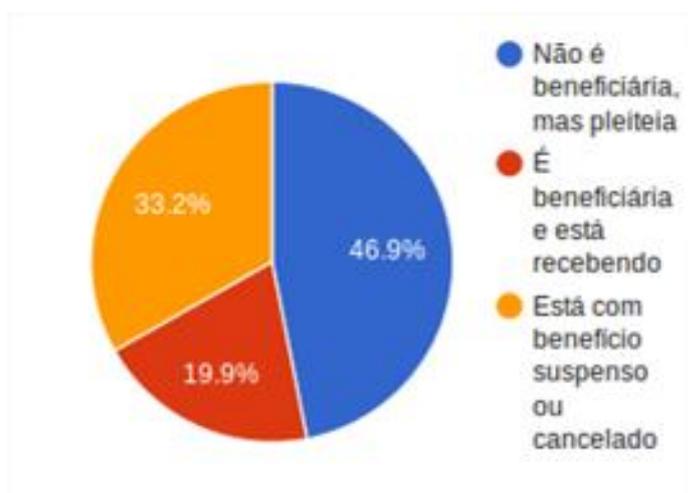


**Quadro 2:** Extratos de cartas acerca das condições de vida dos missivistas

O CASAL PRINCIPAL DA FAMÍLIA APRESENTA VÁRIAS DOENÇAS, O QUE DIFICULTA TRABALHAR TANTO FORA QUANTO DESENVOLVER ATIVIDADES NORMAIS DENTRO DE CASA.
O COMPANHEIRO TRABALHA NO QUE ARRANJA E O DINHEIRO NÃO DÁ PARA COMER TODOS OS DIAS. MUITAS VEZES TODOS DORMEM COM FOME.
O INTERESSADO É PORTADOR DE TUBERCULOSE E DIABÉTICO.
O MARIDO É PEDREIRO, TRABALHA QUANDO CONSEGUE SERVIÇO E GANHA MUITO POUCO.
O MARIDO PERDEU O EMPREGO RECENTEMENTE.
O MARIDO TRABALHA É AUTÔNOMO NA CONSTRUÇÃO CIVIL.
O MARIDO TRABALHA E GANHA R\$400,00(QUATROCENTOS REAIS)POR MÊS.
O MARIDO TRABALHA NA AGRICULTURA.
O MARIDO TRABALHA NA ÁREA RURAL.
O MARIDO TRABALHA NA ÁREA RURAL SEM RENDA FIXA E PRECÁRIO.
O MARIDO TRABALHA NA ROÇA, QUANDO APARECE E GANHA MUITO MAL PARA SUSTENTAR UMA FAMÍLIA COM CINCO PESSOAS.
O MARIDO TRABALHA POR SERVIÇOS PRESTADOS E GANHA MENSALMENTE R\$50,00.
O REMETENTE É CONSELHEIRO TUTELAR E EM SUA CARTA PEDE PELA SRA.JOCILENE JÚLIA DA SILVA, FACE ELA TER SOLICITADO A AJUDA DO CONSELHO TUTELAR DA CIDADE DE BELÉM DO SÃO FRANCISCO, EM PERNAMBUCO.
PEDE AJUDA PARA ENCONTRAR EMPREGO, POIS ESTÁ COM MUITA DIFICULDADE POR CAUSA DA IDADE AVANÇADA(59ANOS).
PESSOA FALECIDA HÁ MAIS DE 5 ANOS E 6 MESES.
POR VÁRIAS DOENÇAS NA FAMÍLIA TEVE DE REALIZAR EMPRÉSTIMOS NA COMPRA DE REMÉDIOS. MORA EM IMÓVEL CONTEMPLADO PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA, O QUAL ESTÁ COM AS PRESTAÇÕES EM ATRASO. PRECISOU FAZER OUTROS EMPRÉSTIMOS PARA COBRIR DÍVIDAS QUE FORAM SE ACUMULANDO E NÃO CONSEGUIU QUITÁ-LAS. FOI APOSENTADO POR INVALIDEZ E PELOS MOTIVOS CITADOS SUA SITUAÇÃO DE DOENÇA SOFREU CONSIDERÁVEL PIORA E, SE ENCONTRA EM ESTADO DE EXTREMA NECESSIDADE. PENSA EM SUICIDAR-SE. PEDE À PRESIDENTA DILMA PARA PODER AJUDÁ-LO, CASO CONTRÁRIO PERDERÁ INCLUSIVE A ATUAL RESIDÊNCIA.

Dos remetentes que se consegue identificar a condição de acesso ao Bolsa Família (518 cartas), 20% revelou ser beneficiária. A maior parte dos remetentes está pleiteando (44,5%) ou está com benefício suspenso ou cancelado (36,4%).

**Figura 4:** Situação de beneficiário ou não do Bolsa Família dos missivistas – 2010 a 2014 (%)



Aparentemente, esse quadro foi mudando ao longo dos anos, como resultado provável das ações de Busca Ativa do Plano Brasil Sem Miséria. De fato, a parcela de missivistas que “não entende porque não recebe benefícios do Bolsa Família, enquanto outros na mesma condição recebem” diminuem de 2010 para 2014 (Tabela 2). Essa percepção é externada por 35% dos missivistas, acompanhada não muito longe por aqueles que “agradecem por terem recebido o benefício do programa” (25%) e aqueles que “reconhecem as ações públicas na área social” (14%).

**Tabela 2:** Percepção quanto aos serviços públicos segundo semestre e ano pelos missivistas – 2010 a 2014 (%)

Percepção quanto aos serviços públicos	Ano/Semestre da Data de Recepção										Total
	2010/01	2010/02	2011/01	2011/02	2012/01	2012/02	2013/01	2013/02	2014/01	2014/02	
Não entende porque sua família não recebe benefícios que outras em igual/melhor situação recebem	5,1%	5,3%	5,9%	3,3%	2,4%	2,7%	4,5%	3,7%	2,0%	0,0%	34,9%
Tem dúvidas sobre as regras de acesso a benefícios sociais (BPC, aposentadoria, BF)	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,2%	0,6%	2,4%	0,4%	0,2%	0,0%	4,3%
Agradece pelo benefício/programa	0,6%	1,2%	2,2%	2,2%	14,5%	1,6%	0,6%	1,8%	0,2%	0,0%	25,1%
Recebe o benefício mas considera o valor baixo	1,0%	2,2%	0,6%	1,4%	1,4%	1,0%	1,2%	1,4%	0,8%	0,2%	11,4%
Reconhece a ação pública na área social	0,4%	2,2%	2,9%	3,3%	1,8%	0,6%	1,0%	1,0%	0,4%	0,0%	13,7%
Descrê/desconfia da gestão pública local	0,4%	1,4%	2,2%	0,4%	0,4%	0,2%	1,8%	1,0%	0,4%	0,0%	8,4%
Descrê/desconfia dos políticos	0,2%	0,8%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,0%	0,0%	2,2%
Total	7,8%	13,5%	14,3%	10,8%	21,0%	6,9%	11,8%	9,6%	4,1%	0,2%	100,0%

Problemas de falta de informação (32%) e encaminhamentos (34%) estão na raiz na insatisfação reportada pelos missivistas com o poder público. Não há diferenças segundo porte do município de residência, o que parece um resultado surpreendente, considerando a estrutura de gestão existente em pequenos e grandes municípios.

**Tabela 3:** Principais queixas advindas da relação com poder público segundo Porte Municipal pelos missivistas – 2010 a 2014 (%)

Queixas advindas da relação com o poder público	Porte do Município					Total
	Pequeno Porte	Pequeno Porte II	Médio Porte	Grande Porte	Metrópole	
Está insatisfeita com o atendimento recebido na Prefeitura	16,1%	11,1%	15,6%	15,1%	13,8%	14,1%
Está insatisfeita com demora na resolução demanda	7,6%	8,3%	9,4%	2,8%	6,4%	7,1%
Está insatisfeita com encaminhamentos	33,2%	36,4%	34,4%	34,0%	33,0%	34,4%
Está insatisfeita com falta de informações	30,0%	34,6%	32,8%	34,0%	29,8%	32,2%
Está insatisfeita com o atendimento recebido no CRAS	9,9%	7,8%	4,7%	12,3%	14,9%	9,8%
Está insatisfeita com o atendimento recebido no Posto de Saúde	3,1%	1,8%	3,1%	1,9%	2,1%	2,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

#### **4. Considerações finais**

Os resultados apresentados anteriormente são uma breve demonstração do potencial analítico das cartas da população para o MDS. Percepção quanto ao serviços públicos, queixas com relação ao atendimento e demandas de programas e serviços podem ser analisados segundo diferentes perspectivas e características do missivistas ou do município em que residem. O aplicativo OUVIC foi desenvolvido com funcionalidades que permitem análises exploratórias nesse sentido.

O uso de outros instrumentos analíticos como aplicativos de Análise Estrutura de Textos (NVIVO, Atlas TI etc) ou técnicas de Text Mining podem contribuir também para que os conteúdos das cartas não sejam analisados em perspectivas meramente descritivas.

A análise mais aprofundada dessas cartas, assim como do banco de dados da Ouvidoria, certamente pode trazer insumos relevantes para aprimoramento da gestão e para novas investigações da Sagi e demonstrar a necessidade de instituir rotinas sistemáticas de acompanhamento desses registros.

## **REFERÊNCIAS**

COHN, Amélia. **Cartas ao Presidente Lula**. São Paulo: Azougue, 2012.

JANNUZZI, P.M. **Avaliação de Programas Sociais**. Campinas: Alinea, 2016.

**Anexo 1: FICHA PARA ANÁLISE ESTRUTURADA DO CONTEÚDO DAS CARTAS  
ENVIADAS PARA A MINISTRA DO MDS PELA POPULAÇÃO TIPICAMENTE DEMANTÁRIA DE  
PROGRAMAS SOCIAIS (PÚBLICO DO MDS)**

**1.) Registros de controle**

1.1) Número seqüencial: \_\_\_\_\_

1.2) Tipo de correspondência: ( ) Email ( ) Carta

1.3) Data da correspondência: \_\_/\_\_/\_\_

1.4) Cidade/Unidade da Federação: \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

**2.) Caracterização pessoal, familiar e socioeconômica do remetente**

2.1) Sexo: ( ) M ( ) F      2.2) Idade: \_\_\_\_\_

2.3.) Situação conjugal: ( ) Casada ( ) Solteira ( ) Divorciada/Separada ( ) Viúvo ( ) Não Informado

2.4) Tem filhos: ( ) Sim ( ) Não      2.4.1) Quantos filhos: \_\_\_\_\_      2.4.2) Idades dos filhos:  
\_\_\_\_\_

2.5.) Situação da residência: ( ) Alugada ( ) Própria ( ) Cedida ( ) Não informado

2.6) Pessoas com deficiência residem com o remetente: ( ) Sim ( ) Não

2.7) Situação laboral: ( ) Desempregado ( ) Trabalho temporário ( ) Trabalho fixo

2.7.1) O tipo de trabalho relatado pode se considerado precário: ( ) Sim ( ) Não

2.8) Tipo de situações relatadas: ( ) Mora de favor ( ) Renda insuficiente ( ) Depende dos parentes para comprar comida ( ) Fome ( ) Deficiência limitante para o trabalho ( ) Perda de vínculos

( ) Outros. Quais? \_\_\_\_\_

**3.) Situação de acesso do remetente e sua família a programas do MDS e outros (marcação múltipla)**

3.1) Minha Casa, Minha Vida: ( ) Acessa ( ) Não acessa

3.2.) Cisternas: ( ) Acessa ( ) Não acessa

3.3.) Brasil Carinhoso: ( ) Acessa ( ) Não acessa

3.4) Benefício de Prestação Continuada - BPC: ( ) Acessa ( ) Não acessa

3.5) Programas estaduais de transferência de renda: ( ) Acessa ( ) Não acessa

3.6) Programa Bolsa Família: ( ) É beneficiária ( ) Está inscrita no CadÚnico mas ainda não é beneficiária ( ) Está com benefício suspenso ou cancelado ( ) Não está inscrito

**4.) Percepção quanto aos serviços públicos (marcação múltipla)**

( ) Não entende porque sua família não recebe benefícios que outras em igual/melhor situação recebem

( ) Tem dúvidas sobre as regras de acesso a benefícios sociais (BPC, aposentadoria, BF)

Agradece pelo benefício/programa

Recebe o benefício mas considera o valor baixo

Reconhece a ação pública na área social

Descrê/desconfia da gestão pública local

Descrê/desconfia dos políticos

**5.) Queixas advindas da relação com o poder público (marcação múltipla)**

Está insatisfeita com o atendimento recebido na Prefeitura/CRAS

Está insatisfeita com demora na resolução demanda

Está insatisfeita com encaminhamentos

Está insatisfeita com falta de informações

**6.) Demandas em geral (marcação múltipla). O remetente solicita ...**

Continuidade de um programa na sua região (ex. Cisternas)

Explicação para não atendimento de pleitos anteriores

Esclarecimento sobre programas sociais/direitos

Acesso a benefícios sociais

Ampliação do valor do benefício recebido

Emprego

Máquinas/insumos para trabalho

Maior oferta de programas sociais para seu município/região

Maior oferta de oportunidades de trabalho/renda

Casa própria

Acesso a benefícios, programas ou serviços de responsabilidade de outros entes federados