



AVALIAÇÃO EXECUTIVA EX-POST DO
PROGRAMA VOLTA POR CIMA
DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ENAP



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

JANELA DE AVALIAÇÃO ENAP
3ª Edição 2025

**AVALIAÇÃO EXECUTIVA EX-POST DO PROGRAMA VOLTA POR CIMA DO
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

RELATÓRIO TÉCNICO

Porto Alegre, fevereiro de 2026

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP):

Presidenta: Betânia Peixoto Lemos

Coordenação e Suporte do Departamento de Altos Estudos:

Guilherme Mansur Dias

Luiz Claudio Barcelos

Facilitadores (Consultores)

Rafael Tavares Schleicher

Rodrigo Mota Narciso

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: Eduardo Leite

Vice-Governador: Gabriel Souza

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEDES)

Secretário: Beto Fantinel

Secretário Adjunto: Gustavo Segabinazzi Saldanha

Participantes da 3ª Janela de Avaliação:

Bruna Rossi Koerich (AGIM/SEDES)

Fábio Antonio Rasche Júnior (AGIM/SEDES)

Felipe Fabbretti Minor (ASSCOM/SEDES)

Marilyn Agranonik (DAS/SEDES)

Roberta Reis Grudzinski (AGIM/SEDES)

Tales Flores da Fonseca (DAS/SEDES)

Valquíria Souto da Silva (SEDES)

Wellington Carvalho Pinheiro (AGIM/SEDES)

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO (SPGG)

Secretária: Danielle Santos Calazans

Secretário Adjunto: Felipe Cruzeiro

Participantes da 3ª Janela de Avaliação:

Carina Ribas Furstenu (DIAP/DEPLAN/SUPLAN/SPGG)

Fernanda Rodrigues Vargas (DIAP/DEPLAN/SUPLAN/SPGG)

Herval de Souza Vieira Júnior (UCS/SUPLAN/SPGG)

Juliana Feliciati Hoffmann (DIAP/DEPLAN/SUPLAN/SPGG)

Luciana da Silva Mieres (DIAP/DEPLAN/SUPLAN/SPGG)

Thais Mellender Evangelista Travi (EDP/SPGG)

REDAÇÃO DO RELATÓRIO

Bruna Rossi Koerich
Carina Ribas Furstenu
Fábio Antonio Rasche Júnior
Fernanda Rodrigues Vargas
Herval de Souza Vieira Júnior
Juliana Feliciati Hoffmann
Roberta Reis Grudzinski
Tales Flores da Fonseca
Thais Mellender Evangelista Travi
Valquíria Souto da Silva

REVISÃO

Felipe Fabbretti Minor

CAPA

Eduardo Patron – Asscom SEDES

FOTO DE CAPA

Gustavo Mansur/ Palácio Piratini

Lista de Figuras

Figura 1 - Notícia sobre evento.....	12
Figura 2: Conceitos que orbitam o problema central.....	20
Figura 3 - Subsídio para o debate de público-alvo, elaborado a partir das entrevistas iniciais	23
Figura 4 - Reflexão individual - Público afetado pelo problema.....	24
Figura 5 - Decisão coletiva acerca do público afetado pelo problema	25
Figura 6- Síntese do debate acerca da abrangência do público afetado pelo problema.....	26
Figura 7 - Representação da população particularmente afetada pelo problema.....	27
Figura 8 - Reflexão individual - Consequências Específicas.....	28
Figura 9 - Reflexão Individual - Consequências Gerais do Problema.....	37

Lista de Quadros

Quadro 1 – Consequências e suas implicações: geral, coletivas e individuais	38
Quadro 2 - Avaliação Executiva - Eixo Descrição da Política	70
Quadro 3 - Avaliação Executiva - Eixo Diagnóstico do Problema	71
Quadro 4 - Avaliação Executiva - Eixo Desenho da Política	72
Quadro 5 - Avaliação Executiva - Eixo Implementação	73
Quadro 6 - Avaliação Executiva - Eixo Governança.....	74
Quadro 7 - Avaliação Executiva - Eixo Resultados.....	75
Quadro 8 - Avaliação Executiva - Eixo Impactos	76
Quadro 9 - Avaliação Executiva - Eixo Execução de Despesas Orçamentárias.....	76
Quadro 10 - Avaliação Executiva - Eixo Eficiência.....	77

Lista de Tabelas

Tabela 2: Relação de possíveis problemas públicos identificados na dinâmica	20
Tabela 3 - Matriz de Consequências Específicas	30
Tabela 4 - Matriz de Consequências Gerais.....	39
Tabela 5 - Descrição das Ações	52
Tabela 6 - Indicadores de processo selecionados.....	58
Tabela 7 - Indicadores de resultado selecionados	64
Tabela 8 – Modelo de Matriz Avaliativa	67
Tabela 9 - Perguntas avaliativas elaboradas durante a oficina.....	68

Lista de Gráficos

Gráfico 1- Total de benefícios pagos por edição	15
---	----

Lista de Siglas

ADA	Área diretamente atingida
AGIM	Assessoria de Gestão da Informação e Monitoramento
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ASSCOM	Assessoria de Comunicação
CLEAR	Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil
DAS	Departamento de Assistência Social
DIAP	Divisão de Acompanhamento e de Avaliação de Políticas Públicas
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EDP	Escritório de Projetos
EJATEC	Educação de Jovens e Adultos articulada à Educação Profissional e Tecnológica
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getulio Vargas
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
GPTE	Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico.
IDMC	Internal Displacement Monitoring Center
ILPI	Instituições de Longa Permanência para Idosos
IVF	Índice de Vulnerabilidade Familiar
MEI	Microempreendedor Individual
MP	Ministério Público
MUP	Mapa Único do Plano Rio Grande
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PSR	Pessoa em situação de rua contemplada
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RMA	Registro Mensal de Atendimentos
S2ID	Sistema Integrado de Informações sobre Desastres
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SECUC	Secretaria de Estado de Educação
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Social
SEHAB	Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária
SES	Secretaria de Saúde
SINAM	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
SPGG	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUPLAN	Subsecretaria de Planejamento.
SUS	Sistema Único de Saúde
TRIA	Triagem para Risco de Insegurança Alimentar
TX	Taxa
UCS	Unidade de Coordenação Setorial

Sumário

1.	Introdução	11
2.	Contexto do Programa	11
3.	O Programa “Volta por Cima”	13
4.	A Janela de Avaliação	17
5.	Avaliação Executiva do Programa	19
6.	Problema	19
7.	Público	23
8.	Árvore de Problemas	27
	8.1. Consequências Específicas	28
	8.2. Consequências Gerais	37
	8.3. Causas	43
9.	Objetivos	45
10.	Árvore de Soluções	48
	10.1. Ações	50
	10.2. Resultados Esperados	53
11.	Monitoramento e Avaliação	56
	11.1. Indicadores de Processo	56
	11.2. Indicadores de Resultados	63
12.	Matriz e Perguntas Avaliativas	66
13.	Reflexões – Avaliação Executiva	70
	13.1. Dimensão Descrição da Política	70
	13.2. Dimensão Diagnóstico do problema	71
	13.3. Dimensão Desenho da Política	72
	13.4. Dimensão Implementação	73

13.5.	Dimensão Governança	74
13.6.	Dimensão Resultados.....	75
13.7.	Dimensão Impactos.....	76
13.8.	Dimensão Execução de Despesas Orçamentárias	76
13.9.	Dimensão Eficiência	77
14.	Recomendações.....	78
15.	Considerações Finais	79
16.	Referências.....	80
17.	Apêndices.....	82
17.1.	Representação – Árvore de Problemas	82
17.2.	Listagem das causas do problema identificadas	83
17.3.	Indicadores de Processo - construídos em oficina	83
17.4.	Indicadores de Resultado – Construídos em oficina e analisados em reunião posterior	89
18.	Anexos	98

1. Introdução

O presente relatório insere-se no âmbito da 3ª edição da Janela de Avaliação, projeto executado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o apoio da Itaú Social e da Flacso Brasil. A iniciativa teve como objetivo a realização de processo formativo de entidades públicas estaduais selecionadas, com o intuito de estimular a cultura de avaliação nos entes subnacionais.

O projeto ofertou assessoria de avaliação de políticas públicas para órgãos estaduais, realizada por meio de oficinas virtuais conduzidas por assessores especialistas em avaliação. Estes tiveram como papel orientar tecnicamente e de forma colaborativa as equipes responsáveis pela avaliação da política ou programa selecionado.

A Secretaria de Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul (SEDES), em parceria com a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SPGG) e do Escritório de Desenvolvimento de Projetos (EDP), apresentou a candidatura do Programa Volta por Cima, tendo sido uma das selecionadas para a participação na Janela de Avaliação.

2. Contexto do Programa

Criado em julho de 2023, o Volta por Cima se constitui como um programa de transferência de renda destinado a atender famílias em situação de vulnerabilidade social que sofreram prejuízos com eventos climáticos adversos. Tais eventos têm ocorrido com maior frequência no Estado e novas edições do programa são editadas desde então.

O programa foi criado como uma resposta aos efeitos causados por um ciclone extratropical que atingiu o Estado do Rio Grande Sul, causando grandes estragos no Litoral Norte, na Serra Gaúcha e na Região Metropolitana de Porto Alegre entre os dias 15 e 16 de junho de 2023. O evento provocou 16 mortes (maior número de óbitos em decorrência de um evento climático extremo em 40 anos), desalojando pelo menos 15.550 pessoas e desabrigando 1.169 pessoas¹.

¹ https://famurs.com.br/uploads/noticia/37333/FAMURS_DEF_CIV_23062023.pdf

Figura 1 - Notícia sobre o evento



O contexto de calamidade e a abrangência dos efeitos negativos sobre a população motivaram o encaminhamento de Projeto de Lei com vistas a instituir o Programa Volta por Cima. Desta iniciativa resultou a publicação da Lei Estadual 15.977 de 12 de julho de 2023, que criou o programa e delimitou poderes ao Poder Executivo para regulamentar por decretos o funcionamento das futuras edições.

Como resposta ao evento de junho de 2023, a edição criada pelo Decreto Estadual 57.114/2023 efetuou os primeiros pagamentos do programa em 34 dias após eventos climáticos adversos.

Já em setembro do mesmo ano, devido às enchentes que afetaram especialmente a região do Vale do Taquari, foi lançada a segunda edição do programa, regulamentada pelo Decreto Estadual 57.193 de 11 de setembro de 2023, publicado quatro dias após os eventos climáticos. Ao longo do ano de 2023, outros decretos ampliaram a cobertura de famílias beneficiadas, à medida que novos eventos foram ocorrendo.

Na emblemática enchente de maio de 2024, o programa teve a sua maior edição e contou com inovações importantes para agilizar a identificação das famílias com o perfil do programa. Considerando o fechamento do Aeroporto Internacional Salgado Filho (Porto Alegre) como referência, ocorrido em 03 de maio, foram 6 dias para a decretação do programa e a fase mais aguda da calamidade.

O Programa Volta por Cima se alinha a iniciativas desenvolvidas por outros estados brasileiros com o objetivo de atender pessoas em situação de vulnerabilidade social e atingidas por eventos climáticos. Destacam-se iniciativas dos estados do Amazonas, Espírito Santo e Rondônia.

De forma geral, os programas possuem desenhos distintos entre si, mas os critérios para delimitação do público beneficiário, para além da afetação pelos eventos, via de regra, adotam

a renda *per capita* familiar como parâmetro de focalização². Nos demais programas, a operacionalização da transferência de renda se dá por intermédio de um cartão próprio de cada programa. Em alguns casos, como no Vale do Itajaí, em Santa Catarina, e na Região Serrana do Rio de Janeiro, dois exemplos notórios de catástrofes no Brasil, as ações adotadas pelo Estado foram em conjunto de políticas sociais já instituídas, tais como: doação de alimentos; antecipação do FGTS; distribuição de alimentos; antecipação no saque do benefício do Bolsa Família; e aluguel social.

É evidente que os eventos climáticos, como chuvas intensas e ciclones, fazem parte do funcionamento natural do planeta. Contudo, um estudo editado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), ligada ao Ministério da Integração Nacional e do Desenvolvimento Regional, apontou que as mudanças climáticas tornaram a ocorrência destes eventos duas vezes mais prováveis no Estado do Rio Grande do Sul e estima aumento da precipitação de 6% a 9%. Em suma, cheias extremas poderão se tornar cinco vezes mais frequentes no Estado, segundo o estudo³.

O indicativo de que eventos climáticos extremos ocorrerão com maior frequência e que se tornarão mais intensos recomenda ao poder público preparo para gerenciar riscos, evitar danos e mitigá-los, caso ocorram. Parte deste processo consiste em avaliar políticas utilizadas em contextos contingenciais para consolidar uma conduta assertiva e efetiva.

Nesta perspectiva, o presente documento apresenta um esforço preliminar de realizar a avaliação executiva do Programa Volta por Cima.

3. O Programa “Volta por Cima”

O objetivo geral do Programa Volta por Cima, de acordo com a Lei Estadual 15.977, de 12 de julho de 2023, é atender às famílias vítimas de contingências climáticas, domiciliadas no Rio Grande do Sul. O programa se caracteriza pela transferência de renda direta para famílias atingidas que cumpram os seguintes requisitos:

- a) Famílias inscritas no Cadastro Único;

² Destaca-se Rondônia, pois incluíram pequenos agricultores.

³Brasil, 2025, pp. 18. Acesso em: https://biblioteca.ana.gov.br/sophia_web/Busca/Download?codigoArquivo=171447&tipoMidia=0

- b) Famílias que estejam na condição de pobreza (faixa de renda *per capita* mensal de até R\$ 218,00);
- c) Famílias domiciliadas em municípios com decretos de calamidade pública ou situação de emergência homologados pelo Governo do Estado.

Além disso, o programa considera três premissas:

- a) Reduzir os impactos de eventos climáticos sobre a vida das pessoas imediatamente atingidas;
- b) Garantir condições mínimas de subsistência digna à população cuja moradia foi diretamente afetada pelas contingências decorrentes de eventos meteorológicos;
- c) Contribuir para a reparação das perdas e dos prejuízos decorrentes de eventos climáticos.

No âmbito institucional, o programa é regulamentado por decretos, nos quais são estabelecidas as regras gerais, os critérios adicionais e as normas complementares. Os decretos publicados disciplinam as normas que permitem o funcionamento operacional do programa. Deste modo, os decretos atendem necessidades gerais e contemplam especificidades para cada evento climático (*tabela 1*).

Tabela 1 - Decretos publicados desde a criação do Programa Volta por Cima

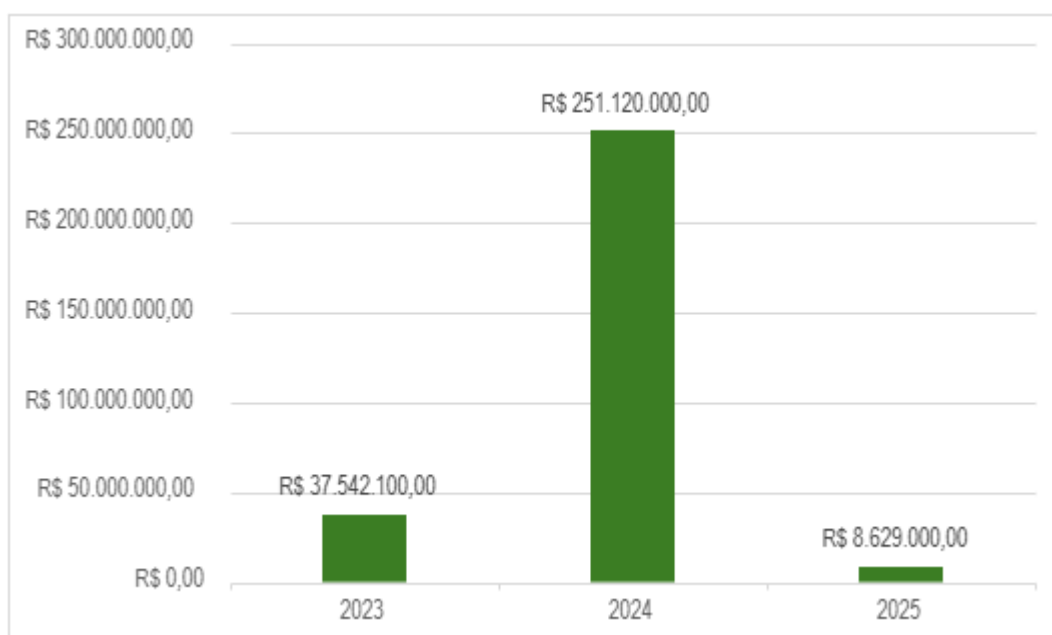
Ano do evento	Decreto	Abrangência do evento	Público atendido
2023	57.114/2023	15 e 16/06/23	Famílias desalojadas/desabrigadas
	57.193/2023	02 e 06/09/23	Famílias desalojadas/desabrigadas e atingidas
	57.280/2023	01/07 a 31/10/23	Famílias desalojadas/desabrigadas e atingidas
	57.418/2023	28/10 a 31/12/23	Famílias desalojadas/desabrigadas e atingidas
2024	57.607/2024	01/01/24 a 31/05/24	Famílias desalojadas e desabrigadas
2025	58.235/2025	14 a 20/06/25	Famílias desalojadas e desabrigadas

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Programa, disponibilizadas em: <https://www.rs.gov.br/volta-por-cima>

Para efetuar os pagamentos, o programa emprega duas formas de coleta de dados: o sistema de cadastramento próprio do programa, sendo os dados básicos das famílias diretamente atingidas coletados pelos municípios; e o mecanismo de georreferenciamento, utilizando informações de satélite para identificar as áreas diretamente atingidas (Área Diretamente Atingida - ADA).

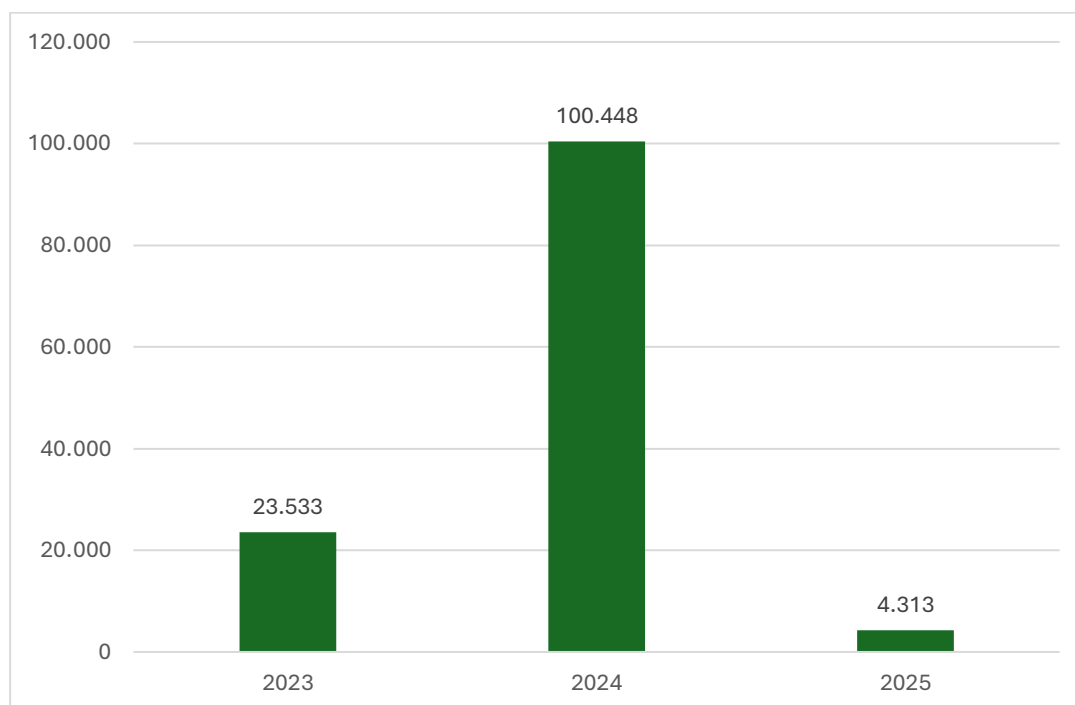
Ao longo de quatro edições, no ano de 2023 o programa transferiu R\$ 37.542.100,00, somando 23.533 benefícios pagos – sendo 11.705 para famílias beneficiárias na condição de desalojada ou desabrigada e 11.828 na condição de atingida. Na edição de 2024, o programa transferiu R\$ 251.120.000,00 para 100.448 famílias desalojadas/desabrigadas beneficiárias. Na edição de 2025, o programa transferiu R\$ 8.629.000,00 para 4.313 famílias desalojadas/desabrigadas beneficiárias em 58 municípios do Estado.

Gráfico 1- Total de benefícios pagos por edição



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Programa, disponibilizadas em: <https://www.rs.gov.br/volta-por-cima>

Gráfico 2- Quantidade de benefícios pagos por edição



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Programa, disponibilizadas em: <https://www.rs.gov.br/volta-por-cima>

A execução do programa nas edições de 2024 e de 2025 apresentou a demanda de correções em algumas etapas, o que indica a necessidade de avaliação de implementação para a sua aprimoração. Na edição de 2024, 492 benefícios tiveram de ser estornados pois foram repassados a famílias que não correspondiam com os critérios estipulados nas normativas do programa. Esses benefícios foram repassados num momento em que a capacidade técnica e tecnológica de cruzamento de dados estava drasticamente reduzida, por conta dos efeitos da enchente. Já a edição de 2025 contou com o pagamento indevido de oito benefícios em decorrência de falha na verificação de lista dos beneficiários, que residiam em municípios sem decretos homologados pelo Governo do Estado. Além disso, houve o pagamento de um lote residual a beneficiários de um único município no início de 2026, aproximadamente três meses após o pagamento do lote anterior. Isso porque os beneficiários foram identificados pela análise da listagem das famílias cadastradas pela gestão do município, uma vez que o critério de elegibilidade em residências diretamente atingidas não pôde ser verificado exclusivamente pelo uso das tecnologias disponíveis de sensoriamento remoto.

4. A Janela de Avaliação

A *Janela de Avaliação* é uma iniciativa promovida pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com o Itaú Social e a Flacso Brasil. Realizada por meio de uma chamada pública, ela tem como objetivo oferecer assessoria gratuita e formativa para avaliação de políticas públicas ou programas governamentais. Essa assessoria pode contemplar tanto análises *ex ante* – voltadas ao exame prévio à implementação de uma intervenção –, quanto avaliações *ex post*, que analisam políticas já executadas. A 3ª edição da *Janela de Avaliação – Órgãos Estaduais*⁴ foi direcionada exclusivamente à participação de órgãos e entidades da administração pública estadual.

Com o intuito de selecionar até cinco políticas públicas ou programas estaduais para avaliação, o processo teve início formal em dezembro de 2024. A seleção das candidaturas seguiu três etapas eliminatórias, sendo as duas últimas também classificatórias. A primeira etapa consistiu na verificação do cumprimento dos requisitos obrigatórios do edital, resultando na eliminação das candidaturas que não os atenderam. Na segunda etapa, foi realizada uma análise técnica das propostas, valendo até 50 pontos, com base em cinco critérios: aderência à metodologia da Enap; coesão e coerência da proposta; potencial de geração de valor para a sociedade; motivação institucional; articulação com outras equipes do órgão proponente.

Já a etapa final do processo seletivo consistiu em entrevistas por videoconferência com os responsáveis pelas candidaturas, nas quais foram defendidos os critérios da etapa anterior. Nessa fase, a ênfase recaiu sobre a coerência com o processo formativo da Enap e o potencial de impacto social da proposta, valendo também até 50 pontos. A nota final de cada candidatura correspondeu ao somatório das pontuações obtidas nas etapas dois e três de todos os membros da comissão julgadora. Em caso de empate, foi considerado como critério de desempate a maior nota obtida na entrevista (etapa três).

A 3ª edição da Janela de Avaliação recebeu 39 propostas de 14 estados brasileiros. Após análise inicial, 13 representantes de propostas finalistas foram entrevistados. Em fevereiro de 2025, foram anunciados os cinco programas estaduais selecionados, contemplando propostas oriundas dos estados de Alagoas, Mato Grosso, Sergipe e Rio Grande do Sul. O estado gaúcho submeteu duas propostas, ambas selecionadas: o Programa [Volta por Cima](#), executado pela

⁴ Informações completas referentes à Janela de Avaliação, 3ª edição (órgãos estaduais) estão disponíveis no Repositório da Enap, através do seguinte link: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8160>>.

Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), que obteve a maior pontuação final; e o Programa Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional e Tecnológica – EPT (EJATEC), da Secretaria da Educação (SEDUC), que alcançou o terceiro lugar no processo seletivo.

A submissão das propostas pela SEDES e pela SEDUC foi realizada em parceria com a SPGG, por meio da Divisão de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas (DIAP), vinculada ao Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) da Subsecretaria de Planejamento (SUPLAN). A Diap colaborou na formulação das propostas, participou das entrevistas e dos processos de avaliação correspondentes.

A Assessoria para Avaliação da Enap foi realizada entre março e junho de 2025, por meio de um treinamento prático baseado na abordagem *learn by doing* (“aprender fazendo”). O método, colaborativo e formativo, contou com oficinas virtuais semanais conduzidas por assessores especialistas, que acompanharam as equipes dos órgãos participantes. Ao todo, participaram 13 servidores, sendo cinco da Assessoria de Gestão da Informação e Monitoramento (AGIM/SEDES), dois do Departamento de Assistência Social (DAS/SEDES), um da Assessoria de Comunicação (ASSCOM/SEDES), um da Unidade de Coordenação Setorial (UCS/SUPLAN/SPGG), quatro da Divisão de Acompanhamento e de Avaliação de Políticas Públicas (DIAP/SPGG) e um do Escritório de Desenvolvimento de Projetos (EDP/SPGG).

Os encontros síncronos ocorreram semanalmente, com três horas de duração cada, e foram complementados por atividades assíncronas. Ao longo das doze semanas da Assessoria para Avaliação, foram discutidos e desenvolvidos os seguintes aspectos: reflexão individual e em grupo sobre as consequências dos eventos climáticos para as pessoas afetadas; delimitação dos objetivos geral e específicos; elaboração da árvore de problemas; discussão dos efeitos esperados da política; definição dos descritores dos indicadores de resultado; elaboração da árvore de soluções; definição dos descritores e indicadores de processo e produção de perguntas avaliativas. O programa foi concluído com a entrega deste relatório⁵.

⁵ Importante informar que, uma semana antes do início dos trabalhos, um dos assessores do projeto entrevistou individualmente todos os 13 servidores que participaram da oficina, além de demais atores governamentais (políticos e burocratas) que participaram das decisões, formulação e implementação da primeira edição do Programa. Essa etapa serviu para que os assessores pudessem mapear elementos individuais que constituíram as motivações e compreensões de cada um dos atores acerca do problema público. As entrevistas também serviram para produção de subsídios que seriam, mais tarde, usados de conteúdo de apoio nas oficinas.

A Janela de Avaliação é uma iniciativa estratégica da Enap voltada ao fortalecimento da cultura de avaliação no setor público, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão e o desenvolvimento da capacidade analítica nas administrações estaduais.

5. Avaliação Executiva do Programa

A avaliação executiva é um tipo de avaliação *ex post* e, portanto, é realizada após ou durante a implementação. Diferentemente das avaliações aprofundadas, que exigem longos prazos e levantamentos extensivos, esse tipo de avaliação oferece uma visão panorâmica sobre o desempenho de uma política pública (FGV Clear, 2025).

O objetivo principal da avaliação executiva é dispor de informações que apoiem a gestão da política pública. Espera-se que através dela seja possível identificar fragilidades relacionadas, especialmente, ao seu desenho, à sua gestão e implementação (Brasil, 2018). Além de examinar a execução e os resultados alcançados, a avaliação executiva pode também investigar questões relacionadas à identificação do problema e ao desenho da política, sempre que isso for relevante para o contexto (FGV Clear, 2025).

No presente trabalho, a avaliação executiva foi conduzida com foco no aprimoramento da política pública, promovendo um processo participativo e orientado à tomada de decisão. A partir de discussões estruturadas e reflexões coletivas, foram trabalhados elementos essenciais para clarificar objetivos, compreender melhor os problemas enfrentados, identificar efeitos esperados e definir parâmetros para monitorar resultados e processos. Esse esforço contribuiu para a tentativa de alinhar a política às necessidades do público-alvo e fortalecer sua capacidade de entrega.

Dessa forma, a avaliação executiva pode complementar outras modalidades avaliativas, podendo indicar a necessidade de avaliações mais aprofundadas posteriormente, como avaliações de impacto e avaliações de processos (FGV Clear, 2025).

6. Problema

O ponto de partida para constituir o diagnóstico do problema, que estabelece o sentido de existir do programa, foram as reflexões individuais dos participantes, que propuseram 16 versões preliminares de problemas percebidos. A dinâmica de interação dos participantes teve a intenção de realizar uma reflexão coletiva sobre os possíveis problemas levantados,

permitindo agrupar estes em temas, como o agravamento das vulnerabilidades, a incapacidade de reação das famílias, as perdas materiais decorrentes dos eventos, a limitação da capacidade de resposta do poder público local e as migrações no território.

A lista completa dos problemas centrais sugeridos na dinâmica de participação individual é a que segue:

Tabela 2: Relação de possíveis problemas públicos identificados na dinâmica

Indisponibilidade de recursos imediatos para recompor as condições de subsistência ou “normalidade” das famílias atingidas	Agravamento da vulnerabilidade social e ampliação da desigualdade regional do estado
O agravamento de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica decorrente do evento climático	Dificuldade de resiliência da população em situação de vulnerabilidade afetada pelos eventos
Capacidade de resposta aos municípios afetados	Agravamento da situação de vulnerabilidade social entre as populações afetadas
Migração forçada no território	Processo de migração forçada, dentro e fora do estado
Agravamento da situação de vulnerabilidade socioeconômica da população afetada	Maior incapacidade de reação aos eventos entre os grupos mais vulneráveis
Dificuldade de reação das famílias vulneráveis atingidas pelo evento climático	Agravamento da situação de pobreza nas famílias afetadas
Perda de bens materiais essenciais logo após evento climático	Capacidade de resposta dos municípios afetados
Impactos materiais dos eventos adversos nas famílias de menor renda	Infraestrutura de resposta aos desastres

Fonte: Elaboração própria a partir dos registros das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

A partir da reflexão coletiva foi construída proposta inicial de redação de problema central para a política, nos termos: “Agravamento da vulnerabilidade social nas famílias (pobres) afetadas por desastres naturais”.

Figura 2: Conceitos que orbitam o problema central

"Programa é para Famílias Pobres"

Argumentos Pró:

1) "Armadilha de pobreza" pós evento para famílias mais vulneráveis

2) Já há outros programas com esse recorte "geral": O **Auxílio Reconstrução do Governo Federal**, por exemplo, não teve recorte de renda...

Argumentos Contra:

1) Família pobre é o público alvo do programa e não parte do problema

Agravamento da vulnerabilidade social nas famílias **POBRES** afetadas por desastres naturais

Agravamento da vulnerabilidade social nas famílias afetadas por desastres naturais

Agravamento da vulnerabilidade social nas famílias (pobres) afetadas por desastres naturais

Definições dos Conceitos:

Vulnerabilidade Social: fragilidades nas condições socioeconômicas (várias dimensões) (e privação de acesso a serviços públicos?)

Pobreza: deficiência ou ausência de recursos básicos garantidores de condições de vida, tais como, renda, alimentação, saúde, educação, saneamento básico, transporte público, acesso a cultura e arte...

Desastre Natural: resultado de eventos naturais que ocorrem sobre um sistema social vulnerável, ocasionando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos sociais e econômicos

Famílias afetadas: desalojadas, desabrigadas e atingidas

Fonte: Registros das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

A partir desta proposta de problema central, alguns conceitos foram discutidos pelo grupo. O debate resultou em definições sobre cada um deles, de modo a melhor contextualizar o problema delimitado:

Pobreza: deficiência ou ausência de recursos básicos garantidores de condições de vida, tais como renda, alimentação, saúde, educação, saneamento básico, transporte público, acesso à cultura, arte, entre outros.

Vulnerabilidade Social: semelhante ao conceito anterior. Representa fragilidades nas condições socioeconômicas (várias dimensões e privações de acesso a serviços públicos).

Famílias Afetadas: famílias desalojadas, desabrigadas e atingidas.

Desastre Natural: resultado de eventos naturais que ocorrem sobre um sistema social vulnerável, ocasionando danos humanos, materiais e ambientais e consequentes prejuízos sociais e econômicos.

Pessoas Desalojadas: indivíduos que foram afetados pelos eventos climáticos adversos e, em razão deste, saíram de suas moradias temporariamente, tendo encontrado abrigo em casa de parentes, amigos ou vizinhos.

Pessoas Desabrigadas: indivíduos que foram afetados pelos eventos climáticos adversos e, em razão deste, saíram de suas moradias temporariamente e, sem ter para onde ir, foram acolhidos em abrigos.

Pessoas Atingidas: indivíduos que foram afetados pelos eventos climáticos adversos e, em razão deste, tiveram danos materiais, mas não necessitaram sair de suas moradias.

Tais elaborações conceituais foram importantes delimitadoras das discussões que se sucederam ao longo das oficinas, mas não tiveram o objetivo de esgotar a descrição de cada um dos termos e tampouco contaram com suporte na literatura de forma direta para construção de suas definições.

Por fim, concluídas as discussões a partir das ponderações sucintamente descritas neste tópico, restou definido que o problema central da política consiste no “**agravamento da vulnerabilidade social nas famílias afetadas por desastres naturais**”.

7. Público

A discussão acerca do público atingido pelo problema foi realizada na quarta oficina da Janela de Avaliação, intitulada “Principais Afetados”, e teve como ponto de partida a pergunta: “Quem são os principais indivíduos e/ou grupos de indivíduos afetados pelo problema central?”. De acordo com os especialistas responsáveis pela condução da oficina, tal pergunta tem como objetivo estimular a reflexão sobre qual grupo de pessoas poderá ou não ser mais afetado pela recorrência do problema. Esta delimitação será importante para o processo de avaliação, pois os grupos apontados poderão demandar ações específicas de políticas públicas, dado ao seu grau de vulnerabilidade no contexto do problema do programa.

A dinâmica de reflexão individual foi estabelecida para coletar as contribuições dos participantes e, como ponto de partida, foram oferecidos subsídios de discussão extraídos das entrevistas preliminares da avaliação. Estas contribuições trouxeram recortes etários, raciais, econômicos, habitacionais, de condição de saúde ou sociais, como pode ser observado a seguir:

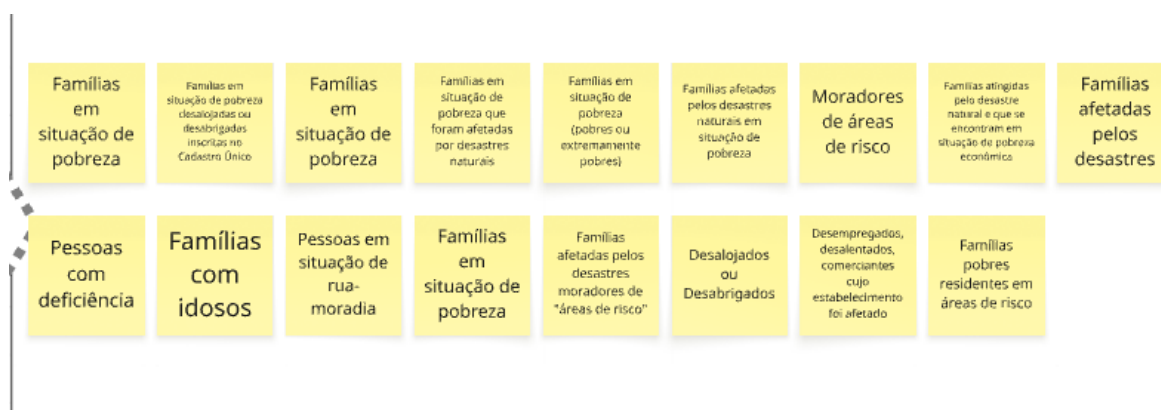
Figura 3 - Subsídio para o debate de público-alvo, elaborado a partir das entrevistas iniciais



Fonte: Registros das Oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

Depois de apresentado o subsídio, os participantes puderam realizar o processo de reflexão individual acerca da pergunta norteadora, que pode ser sistematizado na figura a seguir:

Figura 4 - Reflexão individual - Público afetado pelo problema



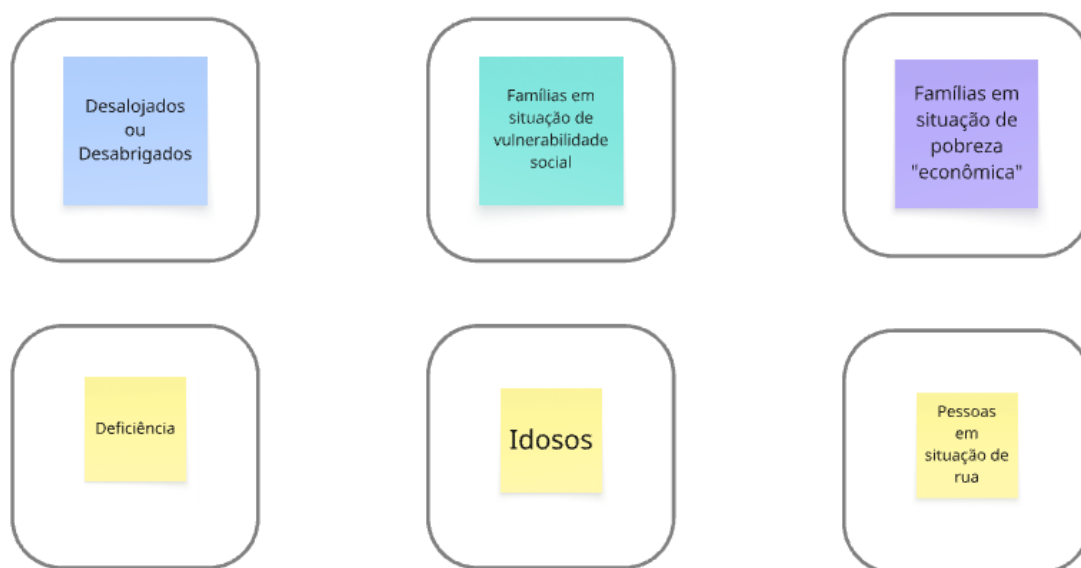
Fonte: Registros das Oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

É interessante observar que seis dos quinze tipos de “público afetado” sugeridos a partir das entrevistas individuais apresentaram algum grau de compatibilidade com o que o grupo entendeu como população afetada durante a dinâmica de contribuições individuais. Além disso, torna-se importante destacar a ênfase dada pelos participantes ao grupo de “famílias em situação de pobreza”, público já atendido pelo desenho em execução do programa.

Na reflexão em grupo, as contribuições individuais foram agrupadas sem que fosse realizada a identificação dos agrupamentos construídos. No entanto, nessa reorganização observa-se que parte das contribuições foi agrupada por abordar a dimensão da pobreza econômica ou vulnerabilidade social; outra parte concentra a ideia de “afetados pelos desastres” ou “moradores de áreas de risco”; e ainda uma última parte, mais heterogênea, apresentava dimensões econômicas objetivas, condições de saúde, população em situação de rua e idosos.

A equipe teve como desafio decidir em grupo, no máximo, seis tipos de públicos afetados pelo problema central. Tal delimitação resultou na identificação de *desalojados ou desabrigados*, *famílias em situação de vulnerabilidade social*, *famílias em situação de pobreza econômica*, *pessoas com deficiência*, *pessoas idosas* e *pessoas em situação de rua*, como grupos de indivíduos diretamente atingidos pelos eventos climáticos adversos em questão, conforme demonstra a figura a seguir.

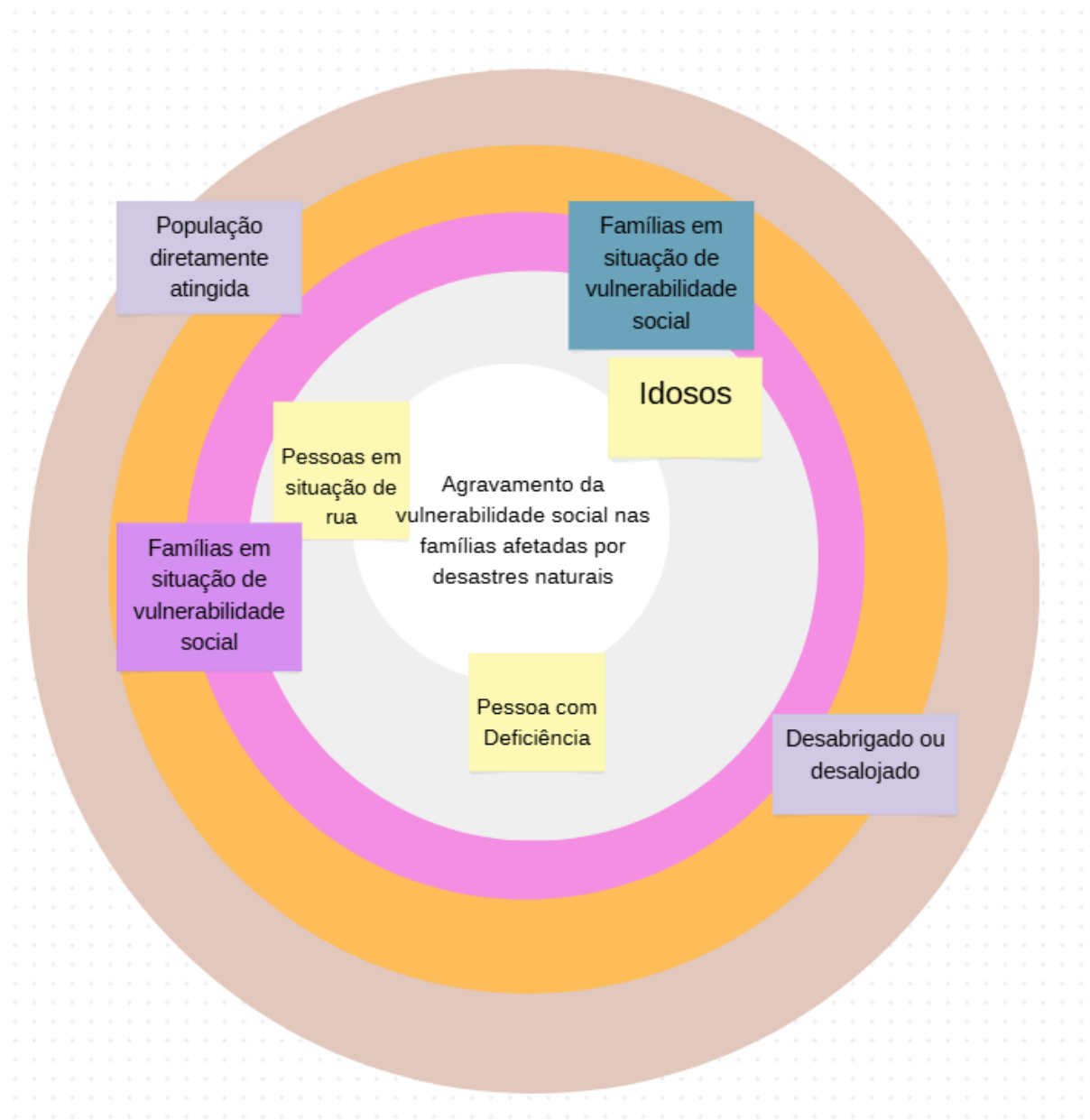
Figura 5 - Decisão coletiva acerca do público afetado pelo problema



Fonte: Registros das Oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

Neste sentido, ficou definido que um importante delimitador do público-alvo é a população diretamente atingida pelos desastres naturais, estabelecendo recortes de grupos, por exemplo, no que se refere à população idosa, pessoas com deficiência ou em situação de rua. A figura a seguir apresenta a síntese do debate realizado sobre a abrangência, no que diz respeito ao público afetado pelo problema.

Figura 6- Síntese do debate acerca da abrangência do público afetado pelo problema



Fonte: Adaptação de Registros das Oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

Depois de concluída a oficina destinada à definição do público-alvo do problema, os assessores construiriam uma *persona* para cada público constante na decisão coletiva, gerando, com o auxílio de inteligência artificial, breves depoimentos de cada *persona*, com o intuito de promover a sensibilização e introduzir o debate sobre as consequências do problema enfrentadas pelo público.

Por fim, torna-se importante destacar que, durante o processo de discussão e definição das consequências, o grupo identificou a necessidade de acrescentar o grupo “Crianças e

Adolescentes” como público particularmente afetado pelo problema e de diferenciar a população “desalojada” da população “desabrigada”, além de identificar que “famílias em situação de vulnerabilidade social” trata-se, na verdade, de um agrupamento dos públicos já estabelecidos.

Sendo assim, para o processo de construção das consequências específicas, foram considerados os seguintes públicos:

Figura 7 - Representação da população particularmente afetada pelo problema



Fonte: Elaboração própria com informações das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

8. Árvore de Problemas

A construção da árvore de problemas representa uma etapa fundamental no processo de avaliação de políticas públicas, especialmente na fase de diagnóstico. Essa ferramenta metodológica permite organizar e visualizar de forma estruturada os elementos centrais de uma situação-problema, partindo da metáfora da árvore como forma de oferecer uma representação gráfica de uma situação-problema, representada pelo tronco, onde as raízes simulam as suas principais causas e a copa retrata as principais consequências vivenciadas pela população-alvo (Rosa; Lima; Aguiar, 2021, p. 59).

Os elementos da árvore de problemas foram abordados, sobretudo, nas oficinas 5, 6 e 7, destinadas ao debate, respectivamente, das “consequências específicas”, “consequências amplas” e “causas”.

As consequências específicas elencadas para cada um dos grupos-alvo compuseram a Matriz de Consequências. Depois de finalizada as oficinas mediadas pela ENAP, o grupo de participantes analisou a Matriz de Consequências Específicas, buscando identificar a viabilidade de mensuração, bem como a sua forma de mensuração das informações. Nesse processo, foram abordadas 31 consequências, sendo que 11 foram consideradas impossíveis de serem mensuradas com as informações disponíveis no momento.

A parte desta Matriz destinada às consequências específicas está sintetizada a seguir:

Tabela 3 - Matriz de Consequências Específicas

Nível de Impacto	Consequência	O que é a consequência?	Como medir a consequência?	Onde encontrar os dados?
Consequências para Grupos: 1. Desalojados	1.1. Exposição a situações de violência durante período de residência em moradia temporária	Refere-se ao risco elevado de agressões físicas, psicológicas e sexuais que indivíduos enfrentam enquanto estão alojados em moradias temporárias	1.1.1 Registros de Violência (Boletins de Ocorrência)	Polícia Civil
	1.2. Necessidade de mudança de domicílio (temporária ou permanentemente)	Refere-se à situação em que indivíduos ou famílias são forçados a abandonar suas residências devido à destruição ou danos causados por desastres naturais. Essa mudança pode ser temporária, enquanto aguardam condições para retornar, ou permanente, caso suas casas se tornem inabitáveis ou localizadas em áreas de risco	1.2.1 Medir nº de desalojados; 1.2.2 Medir tempo médio que desalojados ficam fora de seus domicílios	Defesa Civil; S2ID
	1.3. Exposição à insegurança com relação aos bens pessoais	Refere-se ao risco elevado de perda, roubo ou dano dos pertences individuais durante o período de deslocamento e permanência em moradias temporárias	1.3.1 Avaliar/estimar nº de bens perdidos ou danificados (móveis, eletrodomésticos, automóveis, documentos) 1.3.2 Nº de ocorrências registradas (furtos, saques) em residências de desalojados	Polícia Civil
Consequências para Grupos: 2. Pessoas com deficiência	2.1. Exposição a situações de violência durante período de residência em moradia temporária	Refere-se ao risco elevado de agressões físicas, psicológicas e sexuais que esses indivíduos enfrentam enquanto estão alojados em moradias temporárias	2.1.1 Registros de Violência (Boletins de Ocorrência)	Polícia Civil
	2.2. Pessoas com deficiência em situação de desabrigadas	Refere-se à falta de infraestrutura acessível e inclusiva nas moradias temporárias. Isso inclui a inexistência de rampas de acesso, banheiros adaptados, sinalização em braille, pisos antiderrapantes e comunicação adequada para pessoas com deficiências auditivas, visuais ou cognitivas	2.2.1 Nº pessoas com deficiência desabrigadas	Censo dos abrigos

	2.3. Perda dos meios auxiliares de locomoção, equipamentos de apoio sensorial à pessoa com deficiência	Refere-se à destruição ou dano de dispositivos essenciais para a mobilidade e comunicação de pessoas com deficiência durante desastres. Isso inclui cadeiras de rodas, andadores, bengalas, aparelhos auditivos, óculos, leitores de tela e outros dispositivos	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
	2.4. Não atendimento pela falta de consideração às necessidades deste grupo	Refere-se à omissão ou negligência por parte de autoridades e serviços públicos em atender adequadamente as pessoas com deficiência durante situações de emergência ou desastre. Pode se manifestar de diversas formas, incluindo ausência de planos de evacuação inclusivos; falta de acessibilidade nas moradias temporárias; comunicação inadequada; negligência no treinamento de equipes de resgate, entre outras	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
Consequências para Grupos: 3. Desabrigados	3.1. Exposição a situações de violência durante período de residência em alojamentos provisórios	Refere-se ao risco elevado de agressões físicas, psicológicas e sexuais que esses indivíduos enfrentam enquanto estão alojados em alojamentos provisórios	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
	3.2. Dependência do poder público para prestar elementos básicos para subsistência em espaço ofertado para abrigo por indisponibilidade de rede de apoio no momento da crise	Situação em que indivíduos ou famílias desabrigadas não possuem acesso a recursos essenciais, como alimentação, água potável, cuidados médicos ou apoio psicológico. Surge da falta de uma rede de apoio comunitária ou familiar disponível no momento da crise, forçando-os a contar exclusivamente com a assistência pública emergencial	3.2.1 N° de pessoas (pico) em situação de desabrigamento no estado do RS por ano	Monitoramento/ Censo dos Abrigos

	3.3. Exposição à insegurança com relação aos bens pessoais	Refere-se à vulnerabilidade dos desabrigados que enfrentam riscos elevados de perda, roubo ou dano de seus pertences pessoais. Essa situação é agravada pela falta de infraestrutura adequada nos alojamentos provisórios, como sistemas de armazenamento seguros, vigilância insuficiente e ausência de protocolos claros para a proteção dos bens dos indivíduos	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
Consequências para Grupos: 4. Pessoas em situação de rua	4.1. Exposição a situações de violência durante período de residência em moradia temporária	Refere-se ao risco elevado de agressões físicas, psicológicas e sexuais que pessoas em situação de rua enfrentam durante período de residência em moradia temporária	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
	4.2. Perda de vínculo com o território/espço que ocupa	Refere-se à ruptura dos laços sociais, culturais e afetivos que pessoas em situação de rua estabelecem com os espaços urbanos que utilizam como moradia temporária ou permanente	4.2.1 N° de pessoas em situação de rua identificadas como Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) atingidas	Cadastro Único
	4.3. Falta de acesso à alimentação e água	Significa que as pessoas em situação de rua não conseguem encontrar comida suficiente ou adequada para se alimentar e não têm acesso à água potável	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
	4.4. Relocação para território longe de seu espaço de rua-sobrevivência	Significa que as pessoas são forçadas a sair do local onde viviam, seu espaço de rua-sobrevivência, e levadas para longe de onde conseguiam sobreviver minimamente	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento

	4.5. Invisibilização em programas em razão de "ausência de endereço"	Significa que essas pessoas são excluídas de políticas públicas, auxílios e atendimentos sociais por não terem um endereço fixo	4.5.1 Invisibilidade dos beneficiários em razão da ausência de endereço Diferença de demanda de atendimento do Programa Volta por Cima projetado e população em situação de rua efetivamente entendida = (Psr demanda projetada - Psr demanda contemplada) <i>Onde:</i> <i>Tx. município = (pessoas beneficiadas no município pelo Programa Volta por Cima/população do município) - 1</i> <i>Pessoa em situação de rua demanda projetada = (pessoas em situação de rua * Tx. município)</i> <i>Psr demanda contemplada = pessoa em situação de rua contemplada</i>	
Consequências para Grupos: 5. Crianças e adolescentes	5.2. Trabalho Infantil	Trabalho realizado por crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos (exceto na condição de jovem aprendiz, permitido a partir dos 14 anos)	5.2.1 N° de famílias com indicação de trabalho infantil no Cadastro Único <i>Onde:</i> <i>Contagem do n° de famílias que indicaram "Sim" para a variável Indicação de trabalho infantil (IND_TRABALHO_INFANTIL_PESSOA no Cadastro Único)</i> <i>Atenção à atualização cadastral.</i>	Cadastro Único
	5.3. Trabalho Juvenil precário	Refere-se à situação em que adolescentes entre 14 e 18 anos são obrigados a trabalhar em condições inadequadas, informais e sem proteção legal, como forma de ajudar suas famílias a sobreviver ou reconstruir a vida	5.3.1 Taxa de informalidade da juventude	IBGE/Qedu

	5.4. Aumento da insegurança alimentar (sem aulas - sem merenda)	Significa que a interrupção das aulas devido ao desastre impede o acesso diário à merenda escolar, que muitas vezes é a principal (ou única) refeição nutritiva do dia para muitos estudantes	5.4.2 TRIA	SUS
	5.5. Dificuldades de aprendizagem	Dificuldade na aquisição de habilidades relacionadas à leitura, escrita e raciocínio matemático	5.5.1 Média de proficiência em português e em matemática no 5º e no 9º ano do ensino fundamental das escolas localizadas na ADA	SAEB
	5.6. Aumento da demanda por atendimento psicológico e psiquiátrico nos municípios	Significa que cresce significativamente o número de crianças e adolescentes que apresentam sofrimento emocional ou transtornos mentais após vivenciarem o trauma de um desastre e que precisam de apoio especializado para lidar com as consequências emocionais dessas experiências	5.6.1 Nº de atendimentos relativos à saúde mental	Secretaria de Saúde
	5.1. Exposição a situações de violência durante período de residência em moradia temporária	Refere-se ao risco elevado de agressões físicas, psicológicas e sexuais que crianças e adolescentes enfrentam durante período de residência em moradia temporária	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
Consequências para Grupos: 6. Famílias em situação de	6.1. Exposição a situações de violência durante período de residência em moradia temporária	Refere-se ao risco elevado de agressões físicas, psicológicas e sexuais que famílias em situação de pobreza "econômica" enfrentam durante período de residência em moradia temporária	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento

pobreza "econômica"	6.2. Maior insegurança de vínculos trabalhistas informais	Fragilidade nas relações de trabalho com instabilidade de renda e ausência de proteção social	6.2.1 Pessoas ocupadas informalmente: Pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência como empregado no setor privado sem carteira assinada; ou trabalhador por conta própria sem CNPJ; ou empregador sem CNPJ; ou trabalhador doméstico sem carteira assinada; ou trabalhador familiar auxiliar	Painel PNAD Contínua IBGE: https://painel.ibge.gov.br/pnad/c/
	6.3. Maior propensão a reestabelecer sua moradia em situações de risco pós-calamidade	Significa que essas famílias tendem a retornar ou reconstruir suas casas em locais vulneráveis, mesmo após terem sido atingidas por desastres	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
	6.4. Maior insegurança de vínculos trabalhistas formais	Fragilidade nas relações de trabalho entre empregadores e trabalhadores	6.4.1 Taxa de variação de vínculos empregatícios. <i>Cálculo: (n° de beneficiados pelo programa que tenham vínculo formal e foram demitidos / n° de beneficiados pelo Programa que tenham vínculo formal de trabalho). Periodicidade: trimestral</i>	RAIS
			6.4.2 Pessoas empregadas no setor privado com carteira assinada: Pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência como empregado do setor privado com carteira de trabalho assinada no trabalho principal	Painel PNAD Contínua IBGE
	6.5. Agravamento da insegurança alimentar momentâneo (escala EBIA mais de curto prazo)	Refere-se ao aumento repentino da dificuldade de acesso a alimentos em quantidade e qualidade suficientes logo após a ocorrência do desastre	6.5.1 Triagem para risco de insegurança alimentar (TRIA)	SES

	6.6. Agudização dos gastos com itens básicos (produtos de higiene e alimentação)	Agudização dos gastos com itens básicos em decorrência da insuficiência da renda familiar devido a fatores externos, passando a comprometer uma parcela maior dessa renda com gastos referentes a itens como alimentação e higiene	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
Consequências para Grupos: 7.Idosos	7.1. Exposição a situações de violência durante período de residência em moradia temporária	Fragilidade na rotina, possibilidade de negligência aos cuidados básicos	7.1.1 Número de denúncias de violência contra o idoso	MP, Defensoria, Assistência social
	7.2. Redução da oferta de serviços especializados	Significa que, após uma calamidade, há uma queda na disponibilidade ou na capacidade operacional de serviços voltados especificamente às necessidades da pessoa idosa — como atendimentos geriátricos, fisioterapia, cuidados continuados, apoio psicológico especializado e acompanhamento social	7.2.1 Número de atendimentos especializados (Centro-dia, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para idosos) 7.2.2 Quantidade de Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's) atingidas pelas enchentes	MUP, RMA/CRAS
	7.3. Perda de renda	Refere-se à interrupção ou diminuição das fontes de sustento que as pessoas idosas possuíam antes da calamidade	7.3.1 Média de renda da população idosa inscrita no CadÚnico 7.3.2 Rendimento médio da população idosa (PNADc)	CadÚnico, IBGE

Fonte: Elaboração própria com informações das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

Depois de definidas as consequências específicas para cada um dos grupos, passou-se para as discussões relativas às consequências gerais do problema.

8.2. Consequências Gerais

As consequências gerais do problema foram debatidas a partir da pergunta norteadora: **“Quais são as consequências amplas da persistência do problema para o Rio Grande do Sul e para o Brasil?”** Retomando que o problema definido foi o “agravamento da vulnerabilidade social nas famílias afetadas por desastres naturais”, a reflexão individual acerca das consequências amplas girou em torno do agravamento das condições financeiras, de saúde, de habitabilidade e de mobilidade, conforme demonstra a figura a seguir.

Figura 9 - Reflexão Individual - Consequências Gerais do Problema



Fonte: Registros das Oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

Depois de realizado processo de reflexão individual, foram retomadas algumas das consequências abordadas durante a fase de discussão das consequências específicas e que haviam sido classificadas como transversais a todos os públicos, sendo então consideradas como consequências amplas. A partir deste acréscimo, a discussão em grupo buscou classificar

as consequências por afinidade e produzir sínteses que agregassem todas as consequências apontadas.

Por fim, as consequências amplas foram classificadas entre *consequências individuais*, *consequências coletivas* e *consequência geral*, de acordo com a forma como é vivenciada a geração de danos para a população afetada pelo problema.

O quadro abaixo sistematiza as consequências amplas definidas coletivamente:

Quadro 1 – Consequências e suas implicações: geral, coletivas e individuais

<p>Consequência Geral</p>	<p>C.1. Deprivação de Direitos Sociais Básicos</p>				
<p>Consequências Coletivas</p>	<p>B.1. Agravamento da insegurança alimentar</p>	<p>B.2. Agravamento violência nos locais mais atingidos</p>	<p>B.3. Crescimento da desigualdade regional</p>	<p>B.4. Marginalização mais intensa das populações afetadas</p>	<p>B.5. Situações de violência durante período de residência em alojamentos temporários</p>
<p>Consequências Individuais</p>	<p>A.1. Estresse emocional</p>	<p>A.2. Agravamento de condições prévias de saúde.</p>	<p>A.3. Aumento da incidência de suicídios</p>	<p>A.4. Dificuldade em reestabelecer economias locais</p>	<p>A.5. Perda equipamentos de trabalho</p>
	<p>A.6. Gastos relacionados à reconstrução da moradia</p>	<p>A.7. Aumento dos custos de deslocamento</p>	<p>A.8. Retorno à moradias precárias</p>	<p>A.9. Dificuldades em reestabelecer condições mínimas de moradia</p>	

Fonte: Registros das Oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

As consequências gerais, bem como a sua forma de mensuração compuseram matriz própria apresentada a seguir. Nas discussões sobre mensurabilidade das consequências gerais identificadas, o grupo entende que 4 das 15 consequências são inviáveis de serem mensuradas com as informações hoje disponíveis.

Tabela 4 - Matriz de Consequências Gerais

Nível de Impacto	Consequência	O que é a consequência?	Como medir a consequência?	Onde encontrar os dados?
Consequência Geral	C.1. Privação de Direitos Sociais Básicos	Situação em que indivíduos ou grupos ficam privados do acesso a direitos fundamentais, como moradia, saúde, alimentação, educação e segurança	C.1.1. Número de Desabrigados e Desalojados C.1.2. Número de unidades de saúde danificadas ou destruídas e o impacto no atendimento à população C.1.3. Porcentagem da população sem acesso à água potável e serviços de saneamento básico após o desastre C.1.4. Contabilizar escolas danificadas ou destruídas e o número de estudantes afetados pela interrupção das atividades escolares C.1.5. Avaliar indicadores de desnutrição C.1.6. Identificar os grupos desabrigados: idosos, crianças, pessoas com deficiências, pessoas de baixa renda C.1.7. Déficit habitacional pós enchentes	C.1.1.1 Defesa Civil Estadual ou Municipal e Secretaria de Desenvolvimento Social C.1.2.1 Secretarias de Saúde estaduais e municipais C.1.3.1. Companhia estadual de saneamento/Departamentos municipais C.1.4.1 Secretarias de Educação estaduais e municipais C.1.5.1 Indicadores de Insegurança Alimentar (EBIA) C.1.6.1 Estratificação no Censo dos Abrigos e GPTE atingidos no Cadastro Único C.1.7.1 Dados com a Secretaria de Habitação e SERG. BI da SEHAB
Consequências Difusas	B.1. Agravamento da insegurança alimentar	Situação em que comunidades afetadas por desastres naturais enfrentam dificuldades significativas para acessar alimentos suficientes, seguros e nutritivos, devido à interrupção de suas fontes habituais de produção, distribuição e renda	B.1.1 Taxa de desnutrição	B.1.1.1 Secretaria de Saúde
	B.2. Agravamento de violências nos locais mais atingidos	Aumento da incidência de diferentes formas de violência — física, sexual, doméstica e comunitária	B.2.1 Número de Registros de Violência (boletins de ocorrência)	B.2.1.1 Polícia Civil
	B.3. Crescimento da desigualdade regional	Aprofundamento das disparidades socioeconômicas entre diferentes regiões	B.1.1 Variações - IDESE B.1.2 Variações - Índice FIRJAN	B.1.1.1 SPGG/RS B.1.2.1 Índice FIRJAN

	B.4. Marginalização mais intensa das populações afetadas	Agravamento das condições de exclusão social e econômica da população afetada, onde a vulnerabilidade é ampliada pela falta de infraestrutura, serviços públicos e políticas públicas adequadas	B.4.1 Quantidade de famílias incluídas no Cadastro Único	B.4.1.1 Boletim do Cadastro Único AGIM Geral estratificado (população em situação de rua)
	B.5. Situações de violência durante período de residência em alojamentos temporários	Referem-se a episódios de violência que ocorrem dentro de espaços provisórios estabelecidos para abrigar a população	B.5.1 Número de Registros de Violência;	B.5.1.1 Polícia Civil
A. Consequências Individuais	A.1. Estresse emocional	Reações psicológicas adversas que indivíduos podem experienciar após os eventos, como ansiedade, medo, tristeza profunda, sensação de impotência e transtornos mais graves, como o transtorno de estresse pós-traumático (TEPT)	A.1.1 Medir a variação do atendimento psicológico no sistema público de saúde nas cidades afetadas A.1.2 Medir casos de suicídio	A.1.1.1 Secretaria da Saúde, serviços de saúde e assistência social, SUS A.1.2.1 Secretaria da Saúde ou Segurança Pública
	A.2. Agravamento de condições prévias de saúde	Refere-se à piora de doenças crônicas ou condições de saúde existentes devido aos impactos diretos e indiretos desses eventos. Esse agravamento pode ocorrer por diversos fatores, como interrupção de tratamentos médicos, exposição a ambientes insalubres e estresse psicológico	A.2.1 Taxas de internação por doenças crônicas não-transmissíveis (definir quais doenças considerar)	A.2.1.1 Painel de Monitoramento da Morbimortalidade (SES-RS)
	A.3. Aumento da incidência de suicídios	Refere-se à elevação das taxas de suicídio em populações que enfrentam tais eventos	A.3.1 Taxa de suicídio por 100.000 habitantes	A.3.1.1 Painel de Registro - SINAM/SIM (SES/RS)

	A.4. Dificuldade em restabelecer economias locais	Refere-se aos desafios enfrentados por comunidades para retomar suas atividades econômicas após desastres, podendo ser agravados por fatores como danos à infraestrutura, perda de meios de subsistência e escassez de recursos financeiros	<p>A.4.1. Taxas de variação em relação ao trimestre anterior, com ajuste sazonal, do Produto Interno Bruto (PIB) e do Valor Adicionado Bruto (VAB), total e por atividade econômica, do Rio Grande do Sul - 2024</p> <p>A.4.2. Quantidades produzidas e variações dos principais grãos do Rio Grande do Sul - 2023-24</p> <p>A.4.3. Taxas de variação do volume da indústria de transformação, total e por atividade, contra igual período do ano anterior, no Rio Grande do Sul - jan./2024-jan./2025</p> <p>A.4.4. Taxas de variação do volume de vendas do comércio varejista ampliado, total e por atividade, contra igual período do ano anterior, no Rio Grande do Sul - jan./2024-jan./2025</p> <p>A.4.5. Taxas de variação do volume dos serviços, total e por atividade, e das atividades turísticas, contra igual período do ano anterior, no Rio Grande do Sul - jan./2024-jan./2025</p>	<p>A.4.1. PIB RS Trimestral (Relatório DEE)</p> <p>A.4.2. Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (IBGE)</p> <p>A.4.3. Pesquisa Industrial Mensal (IBGE); A.4.4. Pesquisa Mensal de Comércio (IBGE)</p> <p>A.4.5. Pesquisa Mensal de Serviços (IBGE)</p>
	A.5. Perda de equipamentos de trabalho	Refere-se à destruição ou inutilização de ferramentas, máquinas e dispositivos essenciais para o exercício de atividades laborais, seja no setor agrícola, industrial, comercial ou de serviços	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
	A.6. Gastos relacionados à reconstrução da moradia	Referem-se aos custos financeiros enfrentados por indivíduos e famílias para reparar ou reconstruir suas residências danificadas ou destruídas. Esses custos podem incluir despesas com materiais de construção, mão de obra, transporte e outros recursos necessários para restaurar a habitação	A.6.1. Desagregar dados por natureza econômica da despesa global e beneficiários	A.6.1.1 Base de dados dos gastos dos beneficiários

	A.7. Aumento dos custos de deslocamento	Refere-se ao incremento nos gastos com transporte enfrentado por indivíduos e famílias devido a danos em infraestrutura, mudanças nas rotas de transporte e necessidade de deslocamentos mais longos ou frequentes	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
	A.8. Retorno a moradias precárias	Refere-se à situação em que indivíduos ou famílias, após perderem suas casas devido a desastres climáticos, retornam a residências que já eram inadequadas ou situadas em áreas de risco	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento
	A.9. Dificuldades em restabelecer condições mínimas de moradia	Referem-se aos desafios enfrentados por indivíduos e famílias para reconstruir ou recuperar suas residências após desastres naturais. Essas dificuldades podem incluir a falta de recursos financeiros, infraestrutura inadequada, acesso limitado a serviços essenciais e a necessidade de retornar a áreas de risco ou a moradias precárias	—	Inviável de mensuração com as informações disponíveis no momento

Fonte: Elaboração própria com informações das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

8.3. Causas

A discussão sobre as Causas do Problema Central ocorreu em oficina específica, realizada no dia 28 de abril de 2025, guiada pela pergunta “Quais são as causas relacionadas ao problema identificado”?

Para o processo de reflexão individual foram sistematizados subsídios extraídos das entrevistas preliminares da avaliação, a partir dos diferentes elementos apontados pelos entrevistados, conforme demonstra a figura a seguir:

Figura 10 - Subsídios para a reflexão individual - Causas do Problema

Condições vulneráveis de habitação	Capacidade do poder público em comunicar com a população	Desconhecimento sobre os riscos dos eventos climáticos	Confiança entre Estado e Sociedade	Desqualificação de adultos para o mercado profissional	Políticas habitacionais ineficazes	Políticas de manejo das regiões de risco	Incentivos perversos para ocupação das áreas de risco
Ineditismo do evento climático	Canais de comunicação ineficazes com a população	Renda inferior as necessidades familiares	Falhas no planejamento urbanos nos territórios	Uso não sustentável do solo	Qualidade dos sistemas pluviais dos municípios	Baixo acesso à informações sobre serviços públicos	Logística de acesso a serviços de saúde
Sistemas de proteção contra enchentes	Não responsabilização por danos oriundos dos eventos	Desinformação sobre riscos de segurança e saúde pública	Custo de deslocamento para serviços públicos	Capacidade de resposta prévia e prevenção	Marginalização das populações afetadas pelos eventos	Processo acelerado de Gentrificação	Presunção de impunidade entre gestores municipais
Violência doméstica e familiar	Desigualdade de renda e emprego	Capacidade instalada das Defesas Cívicas	Desmatamento acelerado em regiões de risco	Nível de escolarização	Nível de investimento em estruturas e medidas preventivas	Morosidade de processos administrativos	Desarticulação entre ações estaduais e municipais
Topografia e geografia dos territórios	Acesso a financiamento para programas estaduais e municipais	Desintegração entre programas e demais iniciativas públicas	Gravidez precoce	Implementação dos planos e regras de zoneamento urbano	Forma e linguagem na comunicação com usuários de serviços	Qualidade dos materiais e padrões construtivos	Incidência dos eventos e danos dos eventos climáticos
Estruturas de água e esgoto	Infraestrutura e equipamentos para previsão e estudos	Menor resiliência entre grupos sociais vulneráveis	Deficiência formativa de gestores e técnicos locais	Fiscalização em áreas de risco	Famílias monoparentais	Desestruturação das redes de apoio comunitárias nas cidades	Logradouros em áreas de risco

Fonte: Registros das Oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

Durante o processo de reflexão individual, os participantes puderam utilizar elementos apresentados como subsídios ou construir novas formulações acerca das causas do problema. Na prática, o número de causas apresentadas pelos participantes foi bastante reduzido em

relação ao material de subsídio e elas se concentraram, sobretudo, nos desafios institucionais de prevenção a desastres e na concentração de moradias em áreas de risco.

Depois de realizada a discussão em grupo, as causas apontadas foram classificadas em relação a dois aspectos: a) temática principal (prevenção; renda e emprego; moradia; infraestrutura; acesso a serviços; comunicação; e comunidade) e b) jurisdição (sob governança do Estado; sob governança municipal; fatores estruturais). A figura abaixo representa as classificações realizadas em relação às causas elencadas.

Figura 11 - Síntese do debate acerca das causas do problema



Nos anexos deste relatório encontra-se uma lista sistematizada das causas, para facilitar a sua visualização.

Como se pode observar, grande parte das causas se refere a fatores estruturais, com exceção das causas relacionadas aos problemas de comunicação entre o poder público e a sociedade em cenários de crise climática, onde a totalidade das causas estão sob responsabilidade da governança estadual. Destaca-se a falta de eficiência do Estado em prevenir desastres e implementar políticas habitacionais que minimizem a exposição da população aos riscos observados a partir dos eventos climáticos ocorridos no Rio Grande do Sul em maio de 2024.

Partindo desse entendimento, fica expressa a necessidade de estimular dentro do âmbito estadual ações voltadas ao aprimoramento da comunicação com a população, e que incentivem políticas de prevenção e gestão de desastres em diferentes setores do governo.

É importante aqui relatar que a vivência de um desastre da proporção daquele de maio de 2024 levou o governo do Estado a criar diferentes setores e órgãos destinados a promover ações de prevenção. A própria Secretaria de Desenvolvimento Social, por exemplo, passou a ter uma divisão especializada na atuação da Política de Assistência Social durante cenários de desastres e calamidades.

Depois de elaboradas as sínteses acerca das causas e consequências do problema, foi realizada a representação gráfica da árvore de problemas como um todo, que também se encontra anexa a este relatório.

9. Objetivos

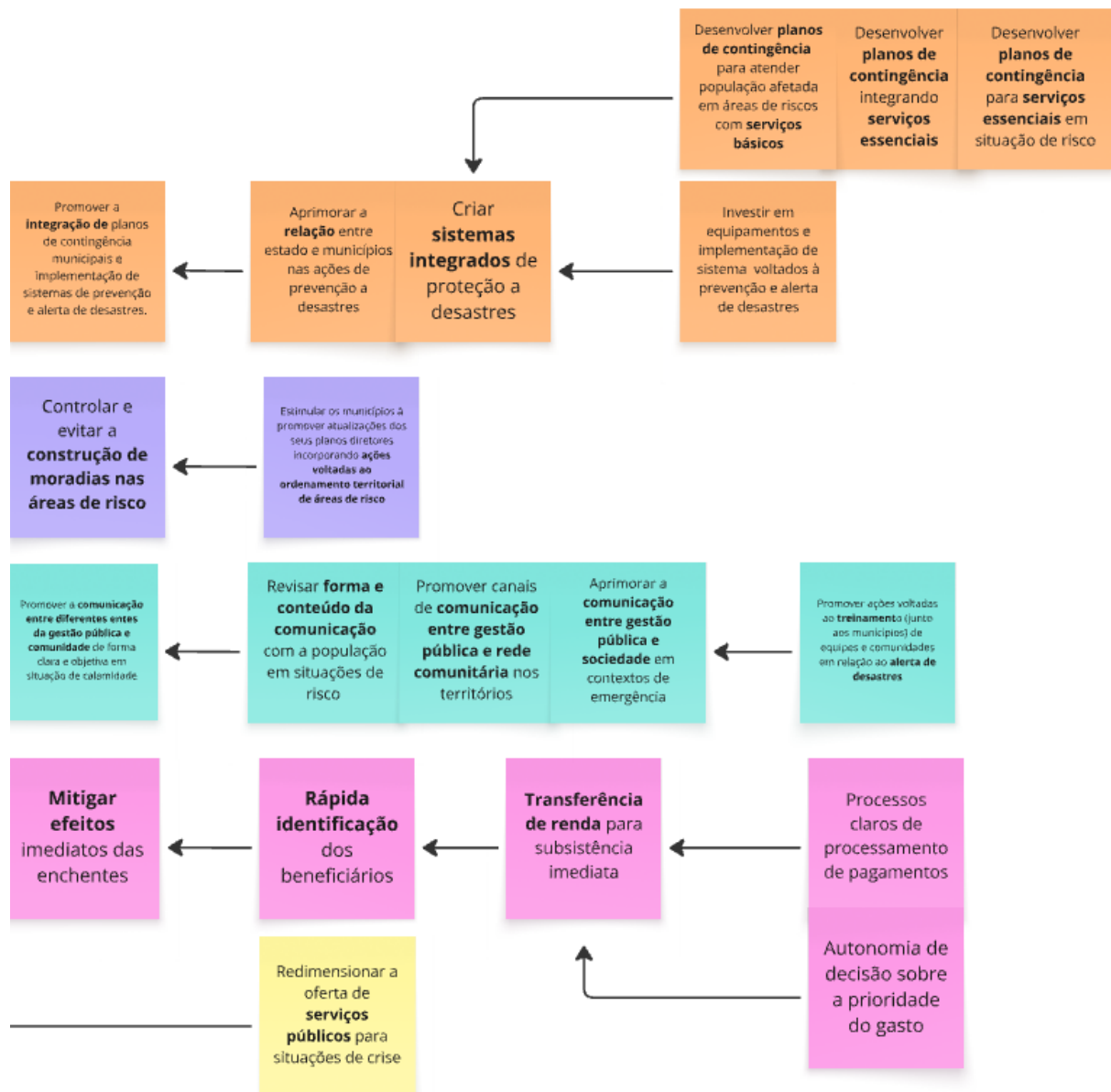
Os objetivos do programa foram abordados em oficina realizada no dia 05 de maio de 2025, e abordaram, inicialmente a discussão acerca das perguntas “Do que se trata a política? O que ela é? Qual é a essência da política proposta?”

Essa reflexão buscou conduzir o processo de definição do objetivo geral, bem como dos objetivos específicos do programa. A reflexão individual apontou 21 objetivos que, no processo

de reflexão e discussão, foram agrupados por temática, buscando uma redação que sintetizasse os elementos de cada tema, além de outra que definisse o objetivo geral do programa.

A figura abaixo demonstra o resultado da discussão em grupo, subsidiada pelo processo de reflexão individual.

Figura 12 - Discussão em grupo – Objetivos Específicos do Programa



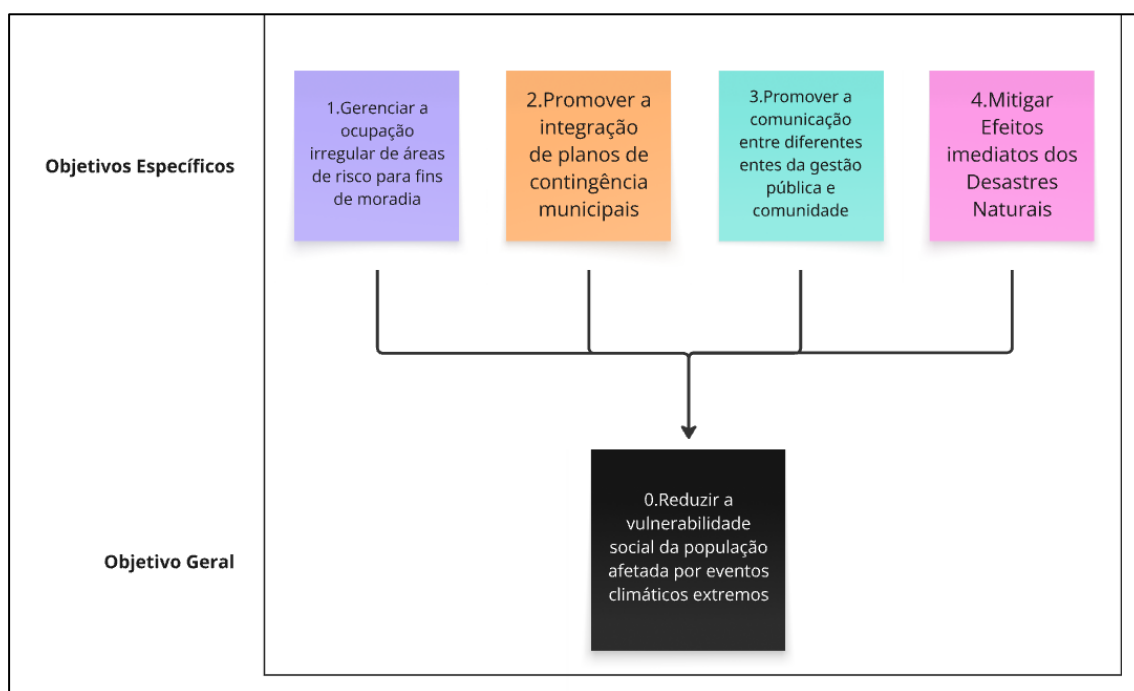
Fonte: Registros das Oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

Como pode-se verificar na imagem, os objetivos produzidos no processo de reflexão individual foram agrupados em quatro categorias, de acordo com o assunto abordado:

- a) A criação e integração dos planos de contingência e sistemas de alerta e prevenção e desastres;
- b) O controle de construções de moradia em áreas de risco;
- c) A promoção de melhorias na comunicação entre os diferentes entes públicos em situação de calamidade;
- d) A mitigação dos efeitos imediatos das enchentes.

Após essa sistematização, a discussão girou em torno da construção do objetivo geral, que, depois de diferentes propostas de redação, ficou estabelecido como: **“Reduzir a vulnerabilidade social da população afetada por eventos climáticos extremos”**.

Figura 13 - Versão final dos objetivos do programa



Fonte: Registros das Oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

Assim, a sistematização das oficinas chegou ao resultado de que o Programa Volta por Cima possui um objetivo geral e quatro objetivos específicos, compilados na figura a seguir.

10. Árvore de Soluções

A árvore de soluções tem por intenção consolidar as alternativas para o programa, a partir do diagnóstico do problema e do plano de ação estabelecido e apresentando a relação entre três distintas etapas desenvolvidas ao longo das oficinas, a saber: discussão sobre objetivos; ações; e resultados esperados.

O objetivo geral, já exposto no tópico anterior, tem a finalidade de dar a direção da proposta do programa e é representado pela base da árvore, logo abaixo dos objetivos específicos, que se referem aos resultados esperados do programa no nível da intervenção.

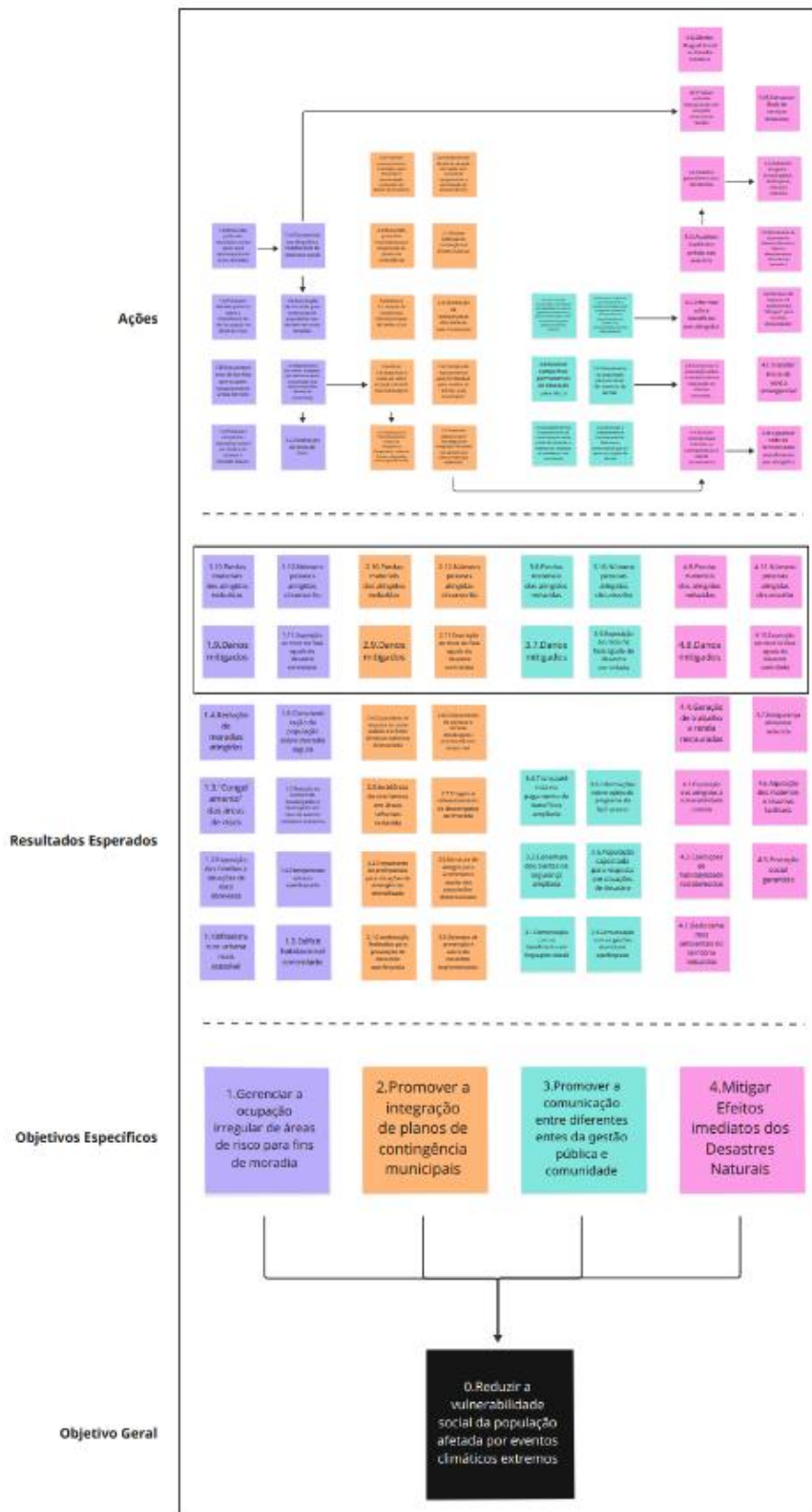
As ações explicitam o que precisa ser realizado para que os objetivos delineados na base ocorram. As ações são, portanto, movimentos estratégicos das pessoas e órgãos em direção aos objetivos.

Por fim, a copa da árvore de soluções explicita os resultados esperados para o conjunto das ações propostas. Nesse caso, conforme orientações da oficina, seria válido assumir que o empenho de recursos humanos, financeiros e materiais resultam em entregas de bens e serviços ligados às ações propostas. Tais esforços teriam efeitos imediatos em pessoas e grupos, assim como no próprio contexto de intervenção da política.

No esqueleto da árvore de soluções, os resultados esperados representam a copa da árvore; as ações, o tronco; e os objetivos, as raízes.

Figura 14 - Árvore de Soluções

Árvore de Soluções



Fonte: Registros das Oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

10.1. Ações

Sendo as ações atividades direcionadas aos objetivos, a reflexão se concentrou nos quatro objetivos específicos, expostos no capítulo anterior. Cada objetivo específico foi acionado para que os participantes propusessem um grupo de ações que tivessem relação com ele e que, de alguma forma, promovessem meios de atingimento de cada objetivo respectivamente.

Veremos que algumas das ações propostas conversam ou complementam-se, mesmo quando definidas para distintos objetivos. Isso nos aponta para o caráter transversal de determinadas atividades sugeridas.

O grupo de ações definidas para o objetivo específico “Gerenciar a ocupação irregular de áreas de risco para fins de moradia” concentrou-se principalmente em atividades atinentes à Política de Habitação Social, com atenção aos direitos à moradia segura, ao reassentamento e construção de moradia, à fiscalização de áreas de risco e mapeamento das regiões atingidas, etc.

As ações que resultaram das discussões acerca do objetivo “Promover a integração de planos de contingência municipais” têm convergência com as pautas da Proteção e Defesa Civil, pois apontam para um conjunto de atividades que versam sobre gestão de riscos e desastres, criação de protocolos de atuação em desastres, aquisição de equipamento, produção de plano de contingência, entre outros.

A discussão sobre o objetivo “Promover a comunicação entre diferentes entes da gestão pública e comunidade” estimulou os participantes a pensarem um grupo de ações relacionadas a estratégias de comunicação, mobilização e gestão de informações.

Finalmente, as ações relacionadas ao objetivo específico “Mitigar efeitos imediatos dos desastres naturais” foram resultado de um debate sobre processos que se localizam principalmente na Política de Assistência Social e que, portanto, guardam maior relação com as premissas e operacionalização do Programa Volta por Cima. Neste grupo veremos ações relacionadas às atividades de acolhimento e repasse de benefícios, como a criação de abrigos, e transferência de renda em situações emergenciais, por exemplo.

A atualização do Cadastro Único previamente a eventos climáticos, e o cadastramento georreferenciado das famílias desabrigadas e desalojadas são ações que foram citadas durante a dinâmica e que também indicam o aprimoramento da execução do programa aqui avaliado.

O grupo de ações também contou com a proposição de atividades que possuem conexão com ações indicadas para os outros objetivos acima descritos, como ações relacionadas à estratégia de comunicação com a população, treinamento de equipes para situações de emergência, e produção de soluções construtivas rápidas. Todas as ações estão descritas na tabela a seguir.

Tabela 5 - Descrição das Ações

Objetivos Específicos	Ações
1. Gerenciar a ocupação irregular de áreas de risco para fins de moradia	1.1. Promover campanhas educativas sobre os riscos e os direitos à moradia segura;
	1.2. Reassentamento de famílias que ocupam irregularmente áreas de risco;
	1.3. Promover debates públicos sobre a importância da não ocupação de áreas de risco;
	1.4. Discussão junto aos municípios sobre ações para desocupação de áreas atingidas;
	1.5. Fiscalização de áreas de risco;
	1.6. Mapeamento das áreas atingidas por desastres para classificação das mais críticas em termos de recorrência;
	1.7. Construção de moradias para realocação de populações que residem em áreas atingidas;
	1.8. Fortalecimento da política habitacional de interesse social.
2. Promover a integração de planos de contingência municipais	2.1. Construção de Plano Estadual de Gestão de Emergências (Diagnóstico, Ações do Estado e Sugestões para os planos locais);
	2.2. Construir diagnóstico estadual sobre situação atual da macrodrenagem;
	2.3. Incentivo à criação de Consórcios Intermunicipais de Defesa Civil;
	2.4. Discussão junto aos municípios para proposição de planos de contingência;
	2.5. Promover encontros entre municípios para discussão e apresentação de protocolos de gestão de desastres;
	2.6. Promover debates sobre estratégias de integração de ações nos setores que ofertam serviços essenciais;
	2.7. Compra de equipamentos pela Defesa Civil Estadual para auxiliar as defesas civis municipais;
	2.8. Promoção de treinamentos das defesas civis municipais;
	2.9. Planejar sistemas de contenção em âmbito estadual;
	2.10. Fortalecimento da sala de situação do Estado com compra de equipamentos e contratação de pessoal técnico.
3. Promover a comunicação entre diferentes entes da gestão pública e comunidade	3.1. Estabelecimento de protocolo de comunicação entre a sala de situação, a Defesa Civil Estadual e as defesas civis municipais;
	3.2. Realizar campanhas permanentes de educação para riscos;
	3.3. Criar canal de comunicação centralizado com beneficiário e com as gestões municipais para prestar informações sobre os benefícios vigentes (preferencialmente humano);
	3.4. Estimular o mapeamento e treinamento de lideranças comunitárias para o apoio nas ações de alertas;
	3.5. Treinamento da população para as novas ferramentas de alertas;
	3.6. Promover criação de canal informativo às gestões municipais, sobre programas, projetos e serviços estaduais disponibilizados às famílias em vulnerabilidade, atingidas pelos desastres.
4. Mitigar efeitos imediatos dos desastres naturais	4.1. Equipes emergenciais treinadas e catalogadas para rápido acionamento;
	4.2. Comunicar à população sobre a necessidade de evacuação ou não das moradias;
	4.3. Informar sobre benefícios aos atingidos;
	4.4. Atualizar CadÚnico previamente aos eventos;
	4.5. Cadastro georreferenciado das famílias;
	4.6. Produzir unidades habitacionais em soluções construtivas rápidas;
	4.7. Ofertar Aluguel Social ou Estadia Solidária;

	4.8. Capacitar rede de serviços para atendimento aos atingidos;
	4.9. Transferência de renda emergencial;
	4.10. Abertura de espaços de acolhimento (abrigos) para famílias desabrigadas;
	4.11. Distribuição de suprimentos básicos (alimento, produtos de higiene, medicamentos, itens de uso pessoal, entre outros);
	4.12. Cadastrar Atingidos: Desabrigados, desalojados, afetados indiretos;
	4.13. Estruturar rede de serviços itinerante.

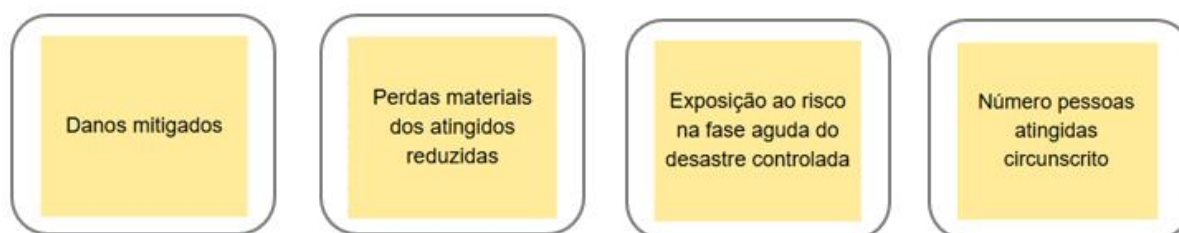
Fonte: Elaboração própria com informações das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

10.2. Resultados Esperados

Para elaboração do conteúdo relacionado aos resultados ou efeitos esperados, o grupo se concentrou nos agrupamentos de ações vinculados a cada objetivo específico. Uma revisão sobre as ações foi realizada para a construção hipotética dos possíveis efeitos esperados.

A discussão contou com um primeiro momento de livre associação entre proposições de resultados, seguindo o método já apontado no início deste relatório. Ressaltamos aqui a presença de quatro resultados esperados que, como exposto abaixo, repetem-se em cada agrupamento de ações e que, portanto, são transversais ao conjunto de ações e objetivos do programa. Os resultados que se repetem em cada conjunto de ações são:

Figura 15 - Decisão coletiva acerca dos resultados esperados transversais



Fonte: Elaboração própria com informações das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

Posteriormente, a dinâmica focou no grupo de ações propostas para o objetivo “Gerenciar a ocupação irregular de áreas de risco para fins de moradia”. As ações agrupadas nesse objetivo levaram ao apontamento de 12 efeitos que buscam a redução do número de atingidos e menor exposição aos riscos e danos dos eventos extremos:

1. Infraestrutura urbana mais acessível;
2. Exposição das famílias a situações de risco abreviada;

3. "Congelamento" das áreas de risco;
4. Redução de moradias atingidas;
5. Déficit habitacional controlado;
6. Planejamento urbano aperfeiçoado;
7. Redução do número de desabrigados e desalojados em caso de eventos climáticos extremos;
8. Conscientização da população sobre moradia segura;
9. Danos mitigados;
10. Perdas materiais dos atingidos reduzidas;
11. Exposição ao risco na fase aguda do desastre controlada;
12. Número de pessoas atingidas circunscrito.

Seguindo a discussão, foram refinados os efeitos esperados pensados a partir do agrupamento de ações referidas para o objetivo específico “Promover a integração de planos de contingência municipais”. O conjunto de ações levou o grupo a conceber 12 resultados que guardam relação com o treinamento e capacitação de equipes para situações de emergência, infraestrutura de triagens e sistema de prevenção implementados, e coordenação entre esferas do poder público aperfeiçoada:

1. Coordenação federativa para prevenção de desastres aperfeiçoada;
2. Treinamento de profissionais para situações de emergência intensificado;
3. Incidência de enchentes em áreas urbanas reduzida;
4. Capacidade de resposta do poder público a eventos climáticos extremos desenvolvida;
5. Sistemas de prevenção e alerta de desastres implementados;
6. Estrutura de abrigos para acolhimento rápido das populações dimensionada;
7. Triagem e referenciamento de desabrigados aprimorados;
8. Deslocamento de pessoas e famílias desabrigadas monitorado em tempo real;
9. Danos mitigados;
10. Perdas materiais dos atingidos reduzidas;
11. Exposição ao risco na fase aguda do desastre controlada;
12. Número de pessoas atingidas circunscrito.

O terceiro grupo de ações, cujo objetivo específico é “Promover a comunicação entre diferentes entes da gestão pública e comunidade”, provocaram a reflexão do grupo em direção a dez efeitos, dentre os quais aqueles que atuam sobre a acessibilidade, a linguagem e transparência acerca da operacionalização do pagamento dos benefícios e do funcionamento

do programa. No caso em tela, a comunicação aprimorada se dá não apenas com o beneficiário do programa, mas também com as gestões municipais – parceiros cruciais para a boa articulação das ações do programa.

1. Comunicação com os beneficiários em linguagem cidadã;
2. Cobertura dos alertas de segurança ampliada;
3. Transparência no pagamento de benefícios ampliada;
4. Comunicação com as gestões municipais aperfeiçoada;
5. População capacitada para resposta em situações de desastre;
6. Informações sobre ações do programa de fácil acesso;
7. Danos mitigados;
8. Perdas materiais dos atingidos reduzidas;
9. Exposição ao risco na fase aguda do desastre controlada;
10. Número de pessoas atingidas circunscrito.

Por fim, o grupo chegou a 11 resultados esperados para o grupo de ações relacionados ao objetivo específico do programa “Mitigar efeitos imediatos dos desastres naturais”. Dentre os efeitos elencados temos, de forma geral, proteção social garantida e algumas consequências correlacionadas, como redução da insegurança alimentar e de perdas materiais. Indo além, o grupo elencou efeitos de redução de deslocamento territorial e contenção da exposição à vulnerabilidade, assim como de restabelecimento das condições de habitação e de geração de trabalho.

1. Deslocamentos ambientais no território reduzidos;
2. Condições de habitabilidade restabelecidas;
3. Exposição dos atingidos à vulnerabilidade contida;
4. Geração de trabalho e renda restaurada;
5. Proteção social garantida;
6. Aquisição dos materiais e insumos facilitada;
7. Insegurança alimentar reduzida;
8. Danos mitigados;
9. Perdas materiais dos atingidos reduzidas;
10. Exposição ao risco na fase aguda do desastre controlada;
11. Número de pessoas atingidas circunscrito.

11. Monitoramento e Avaliação

O monitoramento e a avaliação são fundamentais para compreender o que de fato está funcionando e porque está funcionando (ou não), além de proporcionar a capacidade de análise do alcance dos resultados esperados de uma política (Lima; Souza, 2025).

Para que possamos realizar o monitoramento e avaliação de uma política, é indispensável contar com indicadores e fontes de verificação consistentes. Desse modo, esta seção apresenta os indicadores de processo e de resultado que foram discutidos e selecionados, com o objetivo de servir como instrumentos para a produção de evidências robustas e que sejam úteis para a gestão da política.

Cabe destacar que, entre os objetivos da discussão e definição de descritores e/ou indicadores de processo e resultado, está a construção de um repositório que possibilite, posteriormente, a elaboração de uma matriz de monitoramento e avaliação.

11.1. *Indicadores de Processo*

A partir das ações previstas para a política, discutidas e apresentadas pela árvore de soluções, cada integrante do grupo foi convidado a refletir individualmente sobre possíveis descritores e/ou indicadores para cada uma das ações relacionadas aos objetivos específicos do programa.

Um dos aspectos observados durante essa etapa foi o grau de detalhamento dos descritores e indicadores, com o objetivo de garantir uma melhor captação das ações previstas pela política. Esse cuidado buscou assegurar que os elementos definidos fossem suficientemente precisos para representar as ações de forma clara e mensurável.

Após a reflexão individual, foi realizada uma discussão em grupo para validação dos descritores e/ou indicadores que seriam mantidos. Esse processo colaborativo permitiu o alinhamento das propostas e a consolidação de um conjunto representativo de indicadores de processo.

Ao final da discussão, foram identificados 62 indicadores de processos relacionados às ações previstas pela política (Tabela 6 - Indicadores de processo selecionados e Anexo 17.3). Em alguns casos, foram elencados mais de um descritor e/ou indicador para uma mesma ação.

Muitos dos indicadores definidos refletem o potencial de atuação do programa, especialmente em razão de sua característica transversal. No entanto, com base em critérios como viabilidade, relação direta com o programa e possibilidade de inserção na matriz de monitoramento, foi realizada uma seleção criteriosa dos indicadores e descritores que seriam efetivamente utilizados.

Durante esse processo de seleção, observou-se que, embora fosse possível obter informações para diversos indicadores, muitos deles não apresentavam relação direta com o programa conforme sua configuração atual. Além disso, alguns indicadores extrapolavam a capacidade dos órgãos envolvidos de realizar o monitoramento posterior, o que também foi considerado como fator limitante.

Desse modo, conforme a Tabela 6 foram selecionados 17 indicadores de processos com informações sobre unidade de medida, frequência de medição, fonte de dados e fórmula de cálculo. Destaca-se que os indicadores elencados estão relacionados apenas aos objetivos específicos “Promover a comunicação entre diferentes entes da gestão pública e comunidade de forma clara e objetiva em situação de calamidade” e “Mitigar efeitos imediatos das enchentes”.

Tabela 6 - Indicadores de processo selecionados

Processo	Modelo Lógico - Objetivos Específicos	Ação	Indicador de Processo (original do Miro)	Indicador de Processo (reescrito)	Unidade de Medida	Frequência de Medição	Fonte de Dados	Fórmula de Cálculo
Monitoramento	Objetivo 3. Promover a comunicação entre diferentes entes da gestão pública e comunidade de forma clara e objetiva em situação de calamidade	Promover criação de canal informativo às gestões municipais, sobre programas, projetos e serviços estaduais disponibilizados às famílias em vulnerabilidade atingidas pelos desastres	Nº de acessos aos portais de comunicação do programa	Número de Logs das páginas de informações do Programa Volta por Cima	Unidade	Anual	EDP	Soma do número de acesso às páginas de informações do Programa Volta Por Cima
Monitoramento	Objetivo 3. Promover a comunicação entre diferentes entes da gestão pública e comunidade de forma clara e objetiva em situação de calamidade	Estabelecimento de protocolo de comunicação entre a sala de situação, a Defesa Civil Estadual e as defesas civis municipais	Protocolo de comunicação estabelecido	Procolo de comunicação documentado e atualizado entre salas de situação, defesas civis estadual e municipais	Unidade	Anual	Defesa Civil	
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes	Ofertar Aluguel Social ou Estadia Solidária	Nº de repasses de Aluguel Social e Estadia Solidária (Base SEDES)	Número de repasses de Aluguel Social e Estadia Solidária	Unidade	Anual	SEDES/AGI M	Soma do número de repasses de Aluguel Social e

								Estadia Solidária realizados no ano
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes	Estruturar rede de serviços itinerante	Nº de equipamentos de prestação de serviços estruturados	Número de equipamentos de prestação de serviços itinerantes estruturados	Unidade	Anual	SEDES/DAS	Soma do número de equipamentos estruturados no ano
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes		% de atendimento de serviços itinerantes: municípios atendidos/demandantes	Percentual de municípios atendidos com serviços itinerantes	%	Anual	SEDES/DAS	Número de municípios atendidos com serviços itinerantes/Número de municípios*100
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes	Cadastrar atingidos: desabrigados, desalojados, afetados indiretos	Desabrigados cadastrados (Sistema Aproxima RS)	Número de desabrigados cadastrados em sistema próprio (Aproxima RS)	Unidade	Anual	SEDES/DAS	Soma das entradas (pessoas cadastradas no ano) sem contagem distinta
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes		Nº de cadastrados / total identificado no pico de monitoramento dos desabrigados no município	Percentual de cobertura do cadastro individual do Aproxima/RS em relação ao pico de desabrigados do município	%	Anual	SEDES/DAS	Número de cadastrados/total identificado no pico de monitoramento dos desabrigados no município*100

Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes	Cadastro georreferenciado das famílias	% do Cadastro Único georreferenciado no Estado	Percentual de inscritos no Cadastro Único georreferenciados no Estado	%	Anual	SEDES/AGI M - SPGG/DEPL AN	Número de inscritos no CadÚnico georreferenciados/Número de inscritos no CadÚnico*100
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes	Abertura de espaços de acolhimento (abrigo) para famílias desabrigadas	Número de espaços de acolhimento (abrigo) informado pelas gestões municipais	Número de espaços de acolhimento provisórios (abrigo) informado pelas gestões municipais	Unidade	Anual	SEDES/AGI M	Soma do número de espaços de acolhimento provisórios nos municípios
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes	Atualizar CadÚnico previamente aos eventos	Percentual de atualização do Cadastro Único (12 meses)	Percentual de famílias com Cadastro Único atualizado nos últimos 12 meses	%	Anual	SEDES/AGI M	Número de cadastros no CadÚnico atualizados nos últimos 12 meses/Número total de cadastrados no CadÚnico*100
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes	Transferência de renda emergencial	Número de beneficiários atendidos (contagem)	Número de beneficiários atendidos	Unidade	Anual	SEDES/DAS	Soma do número de beneficiários atendidos
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes		Nº de beneficiários pagos via mancha / Total de beneficiários pagos do programa	Percentual de beneficiários pagos por meio da mancha	%	Anual	SPGG/DEPL AN	Número de beneficiários pagos via mancha/Total de beneficiários pagos do programa*100

Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes		Tempo de resposta do primeiro pagamento (tempo médio entre a decretação de calamidade e o efetivo pagamento do primeiro lote de benefício)	Número médio de dias para o efetivo pagamento do benefício	Unidade	Anual	SEDES/AGIM	(Data de efetivo pagamento do primeiro lote do evento "n"- Data da Decretação de Calamidade do evento "n") / número de eventos
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes	Capacitar rede de serviços para atendimento aos atingidos	Nº de pessoas capacitadas	Número de pessoas capacitadas para o atendimento aos atingidos	Unidade	Anual	SEDES/EDS	Soma do número de pessoas capacitadas para o atendimento aos atingidos
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes		Número de pessoas capacitadas por município	Número de pessoas capacitadas para o atendimento aos atingidos por município	Unidade	Anual	SEDES/EDS	Soma do número de pessoas capacitadas para o atendimento aos atingidos por município
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes		Nº de municípios capacitados	Número de municípios capacitados para atendimento aos atingidos	Unidade	Anual	SEDES/EDS	Soma do número de municípios capacitados para atendimento aos atingidos.
Monitoramento	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos das enchentes	Equipes emergenciais treinadas e catalogadas para	Nº pessoas capacitadas anualmente para a gestão de	Número de pessoas capacitadas para a gestão de emergências no SUAS	Unidade	Anual	SEDES/EDS	Soma do número de pessoas capacitadas para a gestão

		rápido acionamento	emergências no SUAS					de emergências no SUAS no ano
--	--	-----------------------	------------------------	--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria com informações das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

11.2. Indicadores de Resultados

Para a construção dos indicadores de resultado, durante a oficina, os integrantes do grupo foram convidados a refletir individualmente sobre possíveis sugestões para cada um dos 29 resultados esperados, distribuídos entre quatro objetivos específicos do programa. Após a reflexão individual, foi realizada uma discussão em grupo para validação dos indicadores que seriam mantidos, contribuindo para a construção de um conjunto de 58 indicadores de resultado. O anexo 17.1.4 mostra essa listagem inicial.

Num segundo momento, a partir do resultado da oficina, foi feita uma reunião assíncrona, na qual foram analisados esses indicadores de acordo com três critérios: viabilidade, relação direta com o programa e inserção na matriz de monitoramento. A análise feita também compõe a tabela do anexo 17.1.4. Dos 58 indicadores, 40 contemplavam o critério de viabilidade, 19 contemplavam o critério de relação direta com o programa e sete preenchiam o critério de inserção na matriz de monitoramento.

Na tabela 7, a seguir, são apresentados os indicadores de resultado selecionados para comporem este relatório, sendo esses os que contemplam todos os critérios mencionados acima. Alguns deles foram reescritos de forma que ficassem mais claros e de mais fácil interpretação. Também foram complementadas as informações sobre unidade de medida, frequência de medição, fonte de dados e fórmula de cálculo. Apenas dois objetivos (1 e 4) acabaram sendo contemplados nessa versão final.

Tabela 7 - Indicadores de resultado selecionados

Processo	Modelo Lógico - Objetivos específicos	Resultado Esperado	Indicador de Resultado	Unidade de medida	Frequência de Medição	Fonte de Dados	Fórmula de cálculo
Avaliação	Objetivo 1. Gerenciar a ocupação irregular de áreas de risco para fins de moradia	1.2. Exposição das famílias a situações de risco abreviada	Número de dias que cada município teve pessoas abrigadas no ano	Unidade	Anual	SEDES/AGIM (Painel de Monitoramento de Abrigos)	Soma do número de dias que o município teve pessoas abrigadas ao longo do ano.
Avaliação	Objetivo 1. Gerenciar a ocupação irregular de áreas de risco para fins de moradia	1.7. Redução do número de desabrigados e desalojados em caso de eventos climáticos extremos	Número de pessoas abrigadas no município no ano	Unidade	Anual	SEDES/AGIM (Painel de Monitoramento de Abrigos)	Soma do número de pessoas abrigadas no município ao longo do ano
Avaliação	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos dos desastres naturais	4.1. Deslocamentos ambientais no território reduzidos	Número de pessoas que passaram por deslocamentos internos no ano	Unidade	Anual	IDMC (Disponível em: https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data/)	
Avaliação	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos dos desastres naturais	4.1. Deslocamentos ambientais no território reduzidos	% de benefícios requeridos fora do local de residência cadastrado	%	Anual	Banrisul CadÚnico	Número de benefícios requeridos fora do local de residência cadastrado no CadÚnico/Número de benefícios requeridos*100
Avaliação	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos dos desastres naturais	4.3. Exposição dos atingidos à vulnerabilidade contida	Varição do Índice de Vulnerabilidade da Família (IVF) por município (total e por dimensão)	%	Anual	SEDES/AGIM Painel do IVF	$(IVF(t+1)/IVF(t))-1$
Avaliação	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos dos desastres naturais	4.6. Aquisição dos materiais, insumos e medicamentos facilitada	% de gasto dos recursos repassados	%	Anual	Banrisul	Total de recursos gastos em dois meses/total de recursos recebidos em 12 meses*100

Avaliação	Objetivo 4. Mitigar efeitos imediatos dos desastres naturais	4.7. Insegurança alimentar reduzida	Percentual de domicílios em insegurança alimentar no RS (total e por categoria: leve, moderada e grave)	%	Anual	IBGE (EBIA) https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/ebia/Estados.html	Número de domicílios em insegurança alimentar (total e por categoria: leve, moderada e grave)/total de domicílios*100
-----------	--	-------------------------------------	---	---	-------	--	---

Fonte: Elaboração própria com informações das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

12. Matriz e Perguntas Avaliativas

Na última oficina da Janela de Avaliação os facilitadores apresentaram à equipe uma proposta de construção de matriz avaliativa a partir de uma demanda levantada pela gestão da SEDES, que indicou o interesse em se aprofundar em demais tipos de avaliações, como as de implementação e de impacto. O encontro tratou da realização prática do exercício de desenho do processo de avaliação a partir da reflexão e elaboração de perguntas avaliativas. Como referência teórica, foi indicada a leitura da obra “The road to results: designing and conducting effective development evaluations” (2009)⁶.

A matriz avaliativa é uma forma visual de mapear uma avaliação. Ela se concentra em organizar as questões avaliativas, assim como define o planejamento de coleta e análise de informações para respondê-las. O modelo da matriz não é imutável; pode ser adaptado para atender melhor às necessidades da avaliação. Como qualquer plano, provavelmente passará por um processo iterativo de atualizações e revisões. À medida que novas informações forem adquiridas, será necessário revisar algumas ideias e abordagens. Abaixo, mostramos o modelo de matriz avaliativa apresentada na oficina.

⁶ BANCO MUNDIAL. The road to results: designing and conducting effective development evaluations. Washington, DC: The World Bank, 2009.

Tabela 8 – Modelo de Matriz Avaliativa

Questão de Avaliação	Local na Matriz Lógica	Tipo de Questão	Indicador ou Métrica	Padrão	Linha de Base	Fonte de Dados	Censo ou Pesquisa por Amostra	Estratégia de Coleta	Instrumento de Coleta	Análise dos Dados	Comentários
(O que se quer saber)	(Qual é a relação com a matriz lógica)	(Descritiva? Normativa? Causa-efeito?)	(Avaliar dentro do conjunto de indicadores de processo e de resultado produzidos)	(Qual era a expectativa de alcance do resultado? <i>Ver matriz lógica</i>)	(Qual é o padrão do indicador? <i>Regional; nacional; internacional; etc</i>)	(Onde coletar os dados? Eles estão disponíveis?)	(Há dados gerais censitários em que se pode planejar amostragem aleatória?)	(Quais, quem, onde e para que os dados serão coletados?)	(Há necessidade de questionário ou instrumento padronizado? Qual? Que perguntas serão feitas? Por quê?)	(Como os dados serão analisados? Quem analisou? Quanto tempo leva?)	(Quais são as peculiaridades e limitações no contexto de cada pergunta avaliativa?)

Fonte: Elaboração própria com informações das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

Após a apresentação da matriz, o grupo passou à formulação de questões avaliativas. Seguindo a metodologia da oficina, o primeiro momento contou com a contribuição individual de cada membro da equipe, por meio da produção de suas questões sobre o Programa Volta por Cima em posts disponibilizados próximo ao campo “Questão de avaliação”. Ao todo obteve-se 27 perguntas nessa etapa, sendo que algumas delas se repetiam.

No momento do debate, o grupo teve o trabalho de agrupar as perguntas que se relacionavam por temática, tarefa que acabou por qualificar a estrutura de algumas questões semelhantes e consolidar as categorias temáticas das perguntas avaliativas. O resultado do debate pode ser resumido em sete aspectos do programa a serem avaliados, cada um com um conjunto de perguntas avaliativas. Abaixo, apresentamos as questões:

Tabela 9 - Perguntas avaliativas elaboradas durante a oficina

Objeto	Perguntas consolidadas
1. Perfil e alcance dos beneficiários	1.1 O Programa alcança as pessoas que mais precisam? 1.2 Qual é o perfil das famílias beneficiárias (sexo, idade, número de membros, faixa de renda)?
2. Comunicação e compreensão do Programa	2.1 A população e as gestões municipais compreendem bem o Programa e suas regras? 2.2 A comunicação foi suficiente para explicar os critérios e o acesso ao benefício?
3. Forma de pagamento e execução	3.1 O Cartão Cidadão foi um meio eficiente de pagamento? 3.1.1 Haveria alternativas melhores, como o pix? 3.2 Há dados sobre cartões não retirados e saldos não utilizados?
4. Gastos e consumo do benefício	4.1 Os valores do programa foram efetivamente gastos? 4.1.1 Em que categorias? 4.2 Os padrões de consumo variam por perfil de renda ou mudaram ao longo do tempo?
5. Local e tempo de gasto	5.1 Os gastos ocorreram no município de origem ou em outros locais? 5.2 Quanto tempo, em média, os beneficiários levaram para utilizar os recursos?
6. Impactos e efeitos do benefício	6.1 O valor recebido ajudou a restabelecer a vida das famílias? 6.2 A calamidade e a emergência afetaram os padrões de consumo? 6.3 O ICMS sobre as compras influencia a análise de impacto?
7. Qualidade da execução	7.1 Houve falhas na execução do programa, como pagamentos indevidos ou comunicação inadequada?

	7.2 Qual foi o percentual de erros ou saldos residuais?
--	---

Fonte: Elaboração própria com informações das oficinas – 3ª Janela de Avaliação ENAP

13. Reflexões – Avaliação Executiva

De acordo com o Guia de Avaliação Ex Post do Governo Federal, a abordagem de avaliação executiva proporciona identificar em qual elemento ou processo da política há maiores oportunidades de aprimoramento e, por essa razão, a avaliação executiva é compreendida como uma “porta de entrada” para outras avaliações (Casa Civil da Presidência da República 2018, p.30).

A seguir buscamos retomar alguns dos componentes da estrutura geral de uma avaliação executiva de política pública, na forma de pergunta, conforme aponta o Guia de Avaliação Ex Post, elaborado pelo Governo Federal em 2018.

O intuito desse exercício é organizar as principais contribuições do conhecimento produzido e sistematizado ao longo das oficinas para o processo de avaliação executiva da política.

13.1. Dimensão Descrição da Política

As perguntas dessa etapa têm como objetivo identificar elementos do histórico da criação da política, bem como das instituições envolvidas em seu processo de execução.

Quadro 2 - Avaliação Executiva - Eixo Descrição da Política

Pergunta	Reflexão
Nome e Finalidade da Política	Programa Volta por Cima, destinado a oferecer auxílio financeiro às famílias afetadas por situações de calamidade ou emergência pública no Estado.
Quando a política foi instituída?	Julho de 2023.
A política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores?	Não.
Quais são as normas que definem a política?	<ul style="list-style-type: none">• Lei Estadual nº 15.977, de 12 de julho de 2023;• Decreto Estadual 57.114/2023• Decreto Estadual 57.193/2023• Decreto Estadual 57.280/2023• Decreto Estadual 57.418/2023• Decreto Estadual 57.607/2024• Decreto Estadual 58.235/2025
Qual a abrangência territorial da política?	Estadual (de acordo com a homologação dos estados de calamidade ou emergência pública pelos municípios afetados).

Em linhas gerais, podemos destacar que se trata de uma política inovadora e com aderência legal consolidada.

13.2. Dimensão Diagnóstico do problema

Idealmente, o processo de diagnóstico do problema é realizado quando a política é criada, por meio de estudos e levantamentos que permitem dimensionar o problema, bem como suas causas, e analisar soluções já desenvolvidas em outros lugares para enfrentá-lo.

As perguntas que compõem esse bloco têm o objetivo de verificar se a abordagem inicialmente utilizada para a identificação do problema e suas causas, assim como a formulação da estrutura lógica permanece a mesma.

Quadro 3 - Avaliação Executiva - Eixo Diagnóstico do Problema

Pergunta	Reflexão
Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema-alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?	Não houve a elaboração de estudo específico. Contudo, foram realizadas discussões preliminares sobre o problema-alvo entre os técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Social, do Escritório de Desenvolvimento de Projetos e do Departamento de Economia e Estatística, vinculados à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, a respeito dos instrumentos necessários para a criação formal e operacional da política.
Identifique o problema e as causas em que a política que está sendo avaliada visa interferir.	A sistematização do problema e das causas não foi realizada preliminarmente. Contudo, no processo de participação da Janela de Avaliação, foram identificados <i>a posteriori</i> , sendo o Problema definido como: “agravamento da vulnerabilidade social nas famílias (pobres) afetadas por desastres naturais”. As Causas identificadas podem ser encontradas na Figura 10 deste relatório.
Apresentar a evolução dos indicadores, se possível desde a sua criação, relacionados ao problema e às causas escolhidas para serem atacadas por meio da política que está sendo avaliada.	No processo da Janela de Avaliação, foram elaboradas uma Matriz de Consequências Específicas e uma Matriz de Consequências Gerais, contendo formas de mensuração. Quadro 3 – Matriz de Consequências Específicas Quadro 5- Matriz de Consequências Gerais
Apresentar hipóteses para a interpretação acerca da evolução dos indicadores relacionados ao problema e às suas causas, que pode ou não estar relacionada aos efeitos da política.	Processo não realizado no momento da criação da política, nem durante a Janela de Avaliação.
Apresentar se há outras ações no âmbito do SEDES ou de outros órgãos que também se destinam à resolução do mesmo problema. Quais as diferenças entre essas ações e a política em avaliação? Há propostas de coordenação entre essas políticas?	O Governo do Estado possui outras políticas relacionadas à temática, mas voltadas a problemas ou públicos-alvo diferentes do Volta por Cima (como o Devolve ICMS Linha Branca/Enchentes, o cofinanciamento estadual de Aluguel Social e Estadia Solidária, e o MEI RS Calamidades). Além disso, o Governo Federal possui programa similar (Auxílio Reconstrução), mas com definição diferente de público-alvo e de repasse financeiro.

Não há proposta definida de coordenação entre essas políticas.

A análise da dimensão “diagnóstico do problema” demonstra que uma leitura mais aprofundada acerca do problema, de suas causas e consequências foi feita apenas *a posteriori*, o que pode levar a fragilidades no processo de desenho da política, mas algo bastante recorrente e esperado, especialmente ao se tratar de políticas de enfrentamento imediato de situações extremas ou emergenciais.

A estruturação das oficinas da Janela de Avaliação foi bastante focada na dimensão “problema” e, por essa razão, os elementos relacionados a esta são os mais destacados no desenvolvimento deste relatório de avaliação executiva.

13.3. Dimensão Desenho da Política

Essa dimensão da avaliação executiva tem como objetivo analisar, especialmente, três elementos: modelo lógico, incentivos existentes e forma de acesso à política. Separamos, a seguir, algumas das perguntas sugeridas, com o intuito de viabilizar a análise do processo de desenho do Programa Volta por Cima.

Quadro 4 - Avaliação Executiva - Eixo Desenho da Política

Pergunta	Reflexão
Há modelo lógico elaborado para a política? Se sim, quando ele foi elaborado?	Não foi elaborado modelo lógico no processo de desenho da política, mesmo que tenham sido desenvolvidos grande parte dos elementos que o constituem.
Existe cronograma para realização de medição dos indicadores no âmbito da política? Como isso ocorre?	O processo da Janela de Avaliação gerou uma proposta de matriz de indicadores para monitoramento e avaliação da política, mas não há definição de cronograma para medição, ainda mais que a política é executada de forma esporádica (acionada após situações de calamidade).
Quais são os indicadores acompanhados no âmbito da política?	Atualmente são acompanhados apenas os indicadores referentes ao número de famílias beneficiárias e ao montante de recurso repassado.
Os indicadores encontrados corroboram as hipóteses anteriormente estabelecidas ou sinalizam fraquezas em alguma(s) das hipóteses referentes aos componentes do modelo lógico?	Não foram elaboradas hipóteses expressas.
Os incentivos existentes levam a comportamentos esperados por parte dos envolvidos na política?	A focalização a partir do critério de renda pelo Cadastro Único pode levar a um incremento no cadastro de pessoas e famílias elegíveis.
Há medidas que levam a comportamentos indesejados por parte dos envolvidos na política?	A utilização de endereço previamente cadastrado (Cadastro Único) pode gerar distorções na população efetivamente atingida e, portanto, elegível ao programa.

A política é universal ou focalizada? Se for focalizada, quais são os critérios de elegibilidade?	Focalizada. São elegíveis famílias com “hipossuficiência financeira” e que residiam em região identificada como diretamente atingida pelos eventos climáticos.
Como é a demanda pela política? Os bens e serviços ofertados pela política atendem a demanda da sociedade?	Parte considerável da política ocorre de forma automática (pelo cruzamento da região atingida e o Cadastro Único). Contudo, também pode ocorrer manifestação de demanda por meio dos serviços de assistência social.

Em relação à dimensão “Desenho da Política”, foi identificada a necessidade de avançar no processo de sistematização e reflexão sobre o programa, incluindo a necessidade de estruturação de modelo lógico. Além disso, durante a Janela de Avaliação foram sistematizadas propostas de indicadores para monitoramento e avaliação do programa. Por fim, a análise acerca do processo de focalização apontou para uma ampla cobertura da demanda da população elegível.

13.4. Dimensão Implementação

Essa dimensão tem como objetivo realizar uma breve descrição de como foi a implementação da política, buscando compreender se ela foi implementada conforme o planejado. Por tratar-se de uma avaliação executiva, o esperado é que o processo de implementação seja analisado de forma geral e panorâmica, diferentemente de uma avaliação mais detalhada e aprofundada do processo de implementação.

Quadro 5 - Avaliação Executiva - Eixo Implementação

Pergunta	Reflexão
Os bens ou serviços são efetivamente entregues aos beneficiários? Como isso tem sido acompanhado pela gestão da política?	A gestão tem acompanhado os indicadores de retiradas de cartão por parte dos beneficiários. No processo da Janela de Avaliação também foi sugerida a análise das categorias econômicas mais utilizadas nos gastos com o repasse do programa. A gestão aguarda a base de dados bancários agregados para a realização dessa análise.
Quais são os instrumentos normativos e os procedimentos usados para a compra dos insumos utilizados na execução da política? Há transparência sobre esses procedimentos?	Por tratar-se de uma transferência direta ao usuário, não há aquisição de insumos por parte da administração pública.
Existem mecanismos de supervisão da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade?	A execução da política é acompanhada pelos órgãos de controle e fiscalização.
Se a política possuir restrição de acesso, há mecanismos de controle da elegibilidade dos beneficiários? Esses mecanismos são efetivos?	O processo de elegibilidade é realizado mediante o cruzamento de informações já validadas na base do Cadastro Único, como endereço e renda familiar per capita.
Na divulgação da política, as informações são efetivamente direcionadas ao público-alvo? Como?	O principal canal de comunicação é o site do programa. Durante a realização da avaliação executiva foram identificadas fragilidades nesse processo de comunicação e, portanto, sugeridos

	aprimoramentos nesse quesito, como a criação de um canal de comunicação mais direto.
Há gestão de riscos na execução da política?	Não foi identificado processo de mapeamento de riscos durante a realização da avaliação executiva.

A análise executiva do processo de implementação apontou conformidade com o planejamento, mesmo que tenha sido identificada necessidade de simplificação do fluxo de implementação (demanda parcialmente atendida com o novo fluxo de pagamento automático “via mancha”), além de melhorias na comunicação com os beneficiários.

13.5. Dimensão Governança

A análise da estrutura de governança objetiva identificar se a política possui “mecanismos de liderança, estratégia e controle que permitam avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2018, p.67).

Quadro 6 - Avaliação Executiva - Eixo Governança

Pergunta	Reflexão
A estrutura de governança contribui para a atuação dos atores envolvidos com a política pública por meio da definição clara de suas competências e responsabilidades e da articulação das instituições e dos processos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público?	A governança do programa envolve diferentes órgãos e setores dos executivos estadual e municipais, possuindo definições específicas quanto ao fluxo de execução e atribuições de atividades.
A liderança exercida pelos gestores da política é capaz de assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança?	Mesmo que desenvolvido em contexto de emergência, a política possui um complexo modelo de governança, com o envolvimento de muitos atores. Em decorrência disso, por vezes, podem ocorrer desencontros acerca do exercício da liderança do programa, sugerindo uma liderança compartilhada entre a Secretaria de Desenvolvimento Social e a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.
A estrutura de governança permite participação social em algumas das etapas da sua execução?	Não foram identificados mecanismos de participação social na execução do programa.

Em síntese, podemos destacar que o programa possui um complexo modelo de governança, envolvendo diferentes órgãos e setores, aproximando-o de uma abordagem transversal. Esse complexo arranjo, contudo, pode trazer maiores desafios para a aplicação de mecanismos de participação social, assim como para a definição da liderança do programa.

13.6. Dimensão Resultados

Nas dimensões “Resultados” espera-se o acompanhamento e análise de indicadores que “funcionem como parâmetros de acompanhamento da intervenção”. Tendo em vista que a forma de condução da Janela de Avaliação levou a uma maior focalização no problema, em detrimento da análise do programa em si, para o processo de resultados, essa avaliação centrou esforço para a construção de propostas de indicadores.

Quadro 7 - Avaliação Executiva - Eixo Resultados

Pergunta (adaptada)	Reflexão
São acompanhados indicadores qualitativos sobre a política? Se sim, quais são eles e como evoluíram nos últimos anos?	Até a realização da Janela de Avaliação, os indicadores monitorados eram apenas os de processo. Na construção dessa avaliação executiva foram elaboradas propostas de indicadores de resultados, a serem acompanhados anualmente.
Os resultados previstos foram alcançados? Por quê?	É possível constatar que o benefício foi distribuído para grande parte da população elegível. Para identificar de que forma o benefício contribuiu para a mitigação da vulnerabilidade social espera-se analisar a base de dados com as informações das categorias de gasto do benefício, identificando em que aspectos da vida social o recurso foi utilizado. A equipe da SEDES está em tratativas com o Banrisul para acesso dessas informações.
Há alguma forma de o usuário final da política enviar retorno sobre o bem ou serviço recebido? Se sim, que forma é essa?	Retorno em geral realizado por intermédio da rede de serviços municipais da assistência social. Ausência de mecanismo diretamente relacionado do Governo do Estado.
Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos órgãos setoriais sobre a política?	Não.
Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política?	Aponta-se a existência de dados individualizados, mesmo que o acesso ainda não tenha sido disponibilizado. Além disso, a execução em fases contribuiu para a viabilidade. Contudo, destaca-se a ausência de outros elementos que garantiriam maior viabilidade de uma avaliação de impacto, como a precisão da mudança esperada e a realização de pilotos com coleta inicial com usuários que não receberam a política. Além disso, destaca-se a realização de diferentes ações dos governos municipais, federal e mesmo estadual no contexto de emergência, o que dificulta o processo de isolar causalidade.

Podemos destacar que ainda foram incipientes os esforços para a avaliação de resultados, mesmo que o processo de avaliação executiva contribua para que ele possa ocorrer futuramente.

13.7. Dimensão Impactos

Nessa dimensão, objetiva-se identificar se há evidências de que a política atinge os objetivos definidos.

Quadro 8 - Avaliação Executiva - Eixo Impactos

Pergunta (adaptada)	Reflexão
Há estudos acadêmicos ou avaliações de impacto contratados pelos órgãos setoriais sobre a política?	Não há avaliação de impacto já realizada ou contratada. Há uma revisão bibliométrica produzida pelo mediador Rafael Schleicher que se encontra anexa a esse relatório.
Há viabilidade de realizar avaliação de impacto da política?	Aponta-se a existência de dados individualizados, mesmo que o acesso ainda não tenha sido disponibilizado. Além disso, a execução em fases contribuiu para a viabilidade. Contudo, destaca-se a ausência de outros elementos que garantiriam maior viabilidade de uma avaliação de impacto, como a precisão da mudança esperada e a realização de pilotos com coleta inicial com usuários que não receberam a política. Além disso, destaca-se a realização de diferentes ações dos governos municipais, federal e mesmo estadual no contexto de emergência, o que dificulta o processo de isolar causalidade.

A realização de uma avaliação de impacto poderia contribuir com a melhor compreensão dos objetivos esperados. Sugere-se que, em caso de constatada a demanda por parte do poder público, a avaliação seja realizada utilizando as informações do Cadastro Único e, como controle, os cidadãos considerados não elegíveis por uma pequena margem (com uso das técnicas de Design de Regressão Descontínua).

13.8. Dimensão Execução de Despesas Orçamentárias

Nessa dimensão concentram-se informações acerca da execução orçamentária da política.

Quadro 9 - Avaliação Executiva - Eixo Execução de Despesas Orçamentárias

Pergunta (adaptada)	Reflexão
A execução orçamentária foi realizada conforme o planejado?	Por tratar-se de política destinada a eventos de calamidade, a sua execução orçamentária é variável e depende de fatores externos à organização orçamentária estadual.
O montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos?	Foi possível realizar suplementação orçamentária sempre que houve demanda para a política (eventos climáticos extremos).

A política pública é realizada a custos razoáveis (economicidade)?	Dimensão de difícil verificabilidade, por tratar-se de uma política de execução eventual.
É possível reduzir gastos na política sem afetar o nível de bens e serviços ofertados?	Resposta demandaria a realização de pesquisa de avaliação mais específica.
Há “impactos cruzados” em outras rubricas, afetando positiva ou negativamente despesas e/ou receitas?	Acredita-se que grande parte da execução do recurso ocorra localmente, o que poderia contribuir para reduzir a vulnerabilidade social de outros cidadãos localizados no mesmo território e, indiretamente, para a redução de outras rubricas destinadas a esse fim. Para essa confirmação, contudo, é necessária a análise das informações a serem fornecidas pelo Banrisul.

Por tratar-se de uma execução eventual, condicionada à existência e à dimensão de eventos climáticos extremos, o planejamento orçamentário é sempre variável e, por essa razão, a compreensão mais detalhada dessa dimensão demandaria a realização de pesquisas e levantamentos mais específicos.

13.9. Dimensão Eficiência

Essa última dimensão tem por objetivo sistematizar as informações sobre eficiência e economicidade dos recursos, permitindo a produção de *insights* sobre o tema.

Quadro 10 - Avaliação Executiva - Eixo Eficiência

Pergunta (adaptada)	Reflexão
O custo por produto na política está muito diferente daquele observado nas políticas consideradas de excelência?	Ausência de informações sistematizadas acerca de políticas consideradas de excelência.
A despesa planejada por beneficiário está muito diferente da realizada?	Não. A diferença entre o planejamento e a execução está no número de beneficiários elegíveis (que varia conforme a intensidade dos eventos climáticos).
Há políticas similares com relação produto-insumo muito diferente?	Necessária maior sistematização dessa questão. Contudo, vale destacar o recurso com valor diferente fornecido pelo Governo Federal durante o contexto das enchentes de 2024 (Auxílio Reconstrução no valor de R\$5.100,00) e transferências realizadas pelo Climate Survival Fund em países africanos afetados por ciclones, enchentes e secas (GiveDirectly - US\$ 400,00), como parâmetros iniciais de análise.
Na política em questão, há uma diversidade muito grande na relação produto-insumo entre os entes que a ofertam?	Não se aplica.
Se possível, ou se já houver estimativas, comparar indicador de retorno econômico da política (custo-benefício ou custo-efetividade, por exemplo) com o de políticas alternativas que atuam sobre o mesmo problema.	Não há informações sistematizadas que possibilitem essa aferição no momento.

Para o dimensionamento da eficiência e economicidade, torna-se fundamental a sistematização de mais informações.

14.Recomendações

Com vistas à consolidação e ao aprimoramento do programa em questão, recomendamos a adoção de medidas estratégicas que assegurem maior efetividade, transparência e participação social nos processos.

Dentre elas, a sistematização de um modelo lógico é recomendada para organizar e explicitar os objetivos, estratégias, resultados esperados e indicadores do programa. Essa ferramenta permitirá maior clareza sobre o desenho da política, facilitando análises críticas e ajustes necessários.

Por tratar-se de um programa com governança complexa, sugerimos a implementação de um comitê gestor a cada nova edição, com paridade de representações entre os diversos órgãos que participam de sua implementação. Além disso, é importante desenvolver canais diretos e acessíveis de comunicação entre o poder público e os beneficiários. Esses mecanismos devem garantir respostas rápidas, orientações claras e espaço para *feedback*, fortalecendo a relação de confiança.

Considerando a importância de garantir que benefícios sociais atendam de forma efetiva às necessidades da população, propomos a realização de estudos e pesquisas voltados para compreender como os valores disponibilizados estão sendo utilizados pelos beneficiários. Essa análise permitirá avaliar se a estrutura atual do benefício é adequada para suprir demandas específicas, além de fornecer subsídios para eventuais ajustes que promovam maior impacto social e eficiência na política pública. A partir dos resultados, será possível propor melhorias que assegurem que o benefício cumpra sua função de forma justa e equilibrada, alinhando-se às reais necessidades das famílias contempladas.

Por fim, propomos o fortalecimento de espaços de participação social, incentivando o envolvimento de conselhos, organizações da sociedade civil e beneficiários no monitoramento e acompanhamento do programa. Essa prática assegura maior legitimidade e aderência às necessidades reais do público-alvo do programa.

15.Considerações Finais

O documento apresentou a avaliação executiva ex-post do Programa Volta por Cima, iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul destinada a oferecer transferência de renda para famílias em situação de vulnerabilidade social atingidas por eventos climáticos adversos. A avaliação foi realizada no âmbito da 3ª edição da Janela de Avaliação, promovida pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) com apoio do Itaú Social e Flacso Brasil, e visa estimular a cultura de avaliação em órgãos públicos estaduais. O processo envolveu oficinas virtuais colaborativas, com participação de técnicos de diversos órgãos do executivo do estado, e resultou na elaboração deste relatório final.

As discussões promovidas nas oficinas contribuíram para desenvolver os elementos da avaliação executiva, tais como o diagnóstico do problema, a definição do público-alvo, a produção da árvore de problemas, as causas do problema, a definição dos objetivos do programa, e a construção da árvore de soluções. Foi possível também, a partir da metodologia, promover o levantamento e sugestão de indicadores para o monitoramento e avaliação do programa, assim como consolidar perguntas avaliativas para a produção de futuras pesquisas.

A avaliação executiva identificou que o programa é inovador, com base legal consolidada e com governança complexa envolvendo múltiplos atores estaduais e municipais. Contudo, tal complexidade pode dificultar a liderança clara e a participação social. O relatório recomenda a sistematização de modelo lógico para organizar objetivos, estratégias e indicadores, aprimoramento dos canais de comunicação com beneficiários para garantir respostas rápidas e feedback, realização de estudos sobre o uso dos recursos transferidos para avaliar sua efetividade e fortalecimento de espaços de participação social para garantir legitimidade e aderência do programa às necessidades do público-alvo.

16.Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. **As enchentes do Rio Grande do Sul; lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente**. Brasília: ANA, 2025.

BANCO MUNDIAL. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations**. Washington, DC: The World Bank, 2009.

BRASIL. CASA CIVIL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA . **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: IPEA, 2018.

LIMA, Lycia; ANDRÉ, Portrla. **Guia Clear monitoramento e avaliação de políticas públicas: do diagnóstico à decisão**. São Paulo: FGV Clear, 2025. Disponível em: <https://fgvclear.org/website/wp-content/uploads/guia-clear-monitoramento-e-avaliacao.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 57.193 - Cria o Programa Volta por Cima Enchentes Setembro de 2023, com fundamento na Lei nº 15.977, de 12 de julho de 2023, e institui auxílio financeiro destinado à população vítima das contingências decorrentes das chuvas intensas e enchentes que atingiram o Estado do Rio Grande do Sul entre os dias 02 e 06 de setembro de 2023**. 10 set. 2023a.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 57.280 - Inclui as unidades familiares hipossuficientes desalojadas, desabrigadas ou atingidas pelos eventos climáticos ocorridos nos meses de julho, agosto, setembro e outubro de 2023, bem como as unidades familiares de baixa renda desalojadas, desabrigadas ou atingidas pelo evento climático de 2 a 6 de setembro de 2023, no Programa Volta Por Cima Enchentes, instituído pelo Decreto nº 57.193, de 11 de setembro de 2023, com fundamento na Lei nº 15.977, de 12 de julho de 2023**. 26 out. 2023b.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 57.418 - Cria o Programa Volta por Cima Novembro de 2023, com fundamento na Lei nº 15.977/2023, e institui auxílio financeiro destinado à população vítima das contingências decorrentes das chuvas intensas e enchentes no Estado do Rio Grande do Sul, no período de 28 de outubro a 31 de dezembro de 2023**. 29 dez. 2023c.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 57.114 - Regulamenta a Lei nº 15.977, de 12 de julho de 2023, cria o Programa Volta por Cima e institui auxílio financeiro destinado à população do Estado do Rio Grande do Sul vítima das contingências decorrentes do ciclone extratropical que atingiu o Estado nos dias 15 e 16 do mês de junho de 2023**. 20 jul. 2023d.

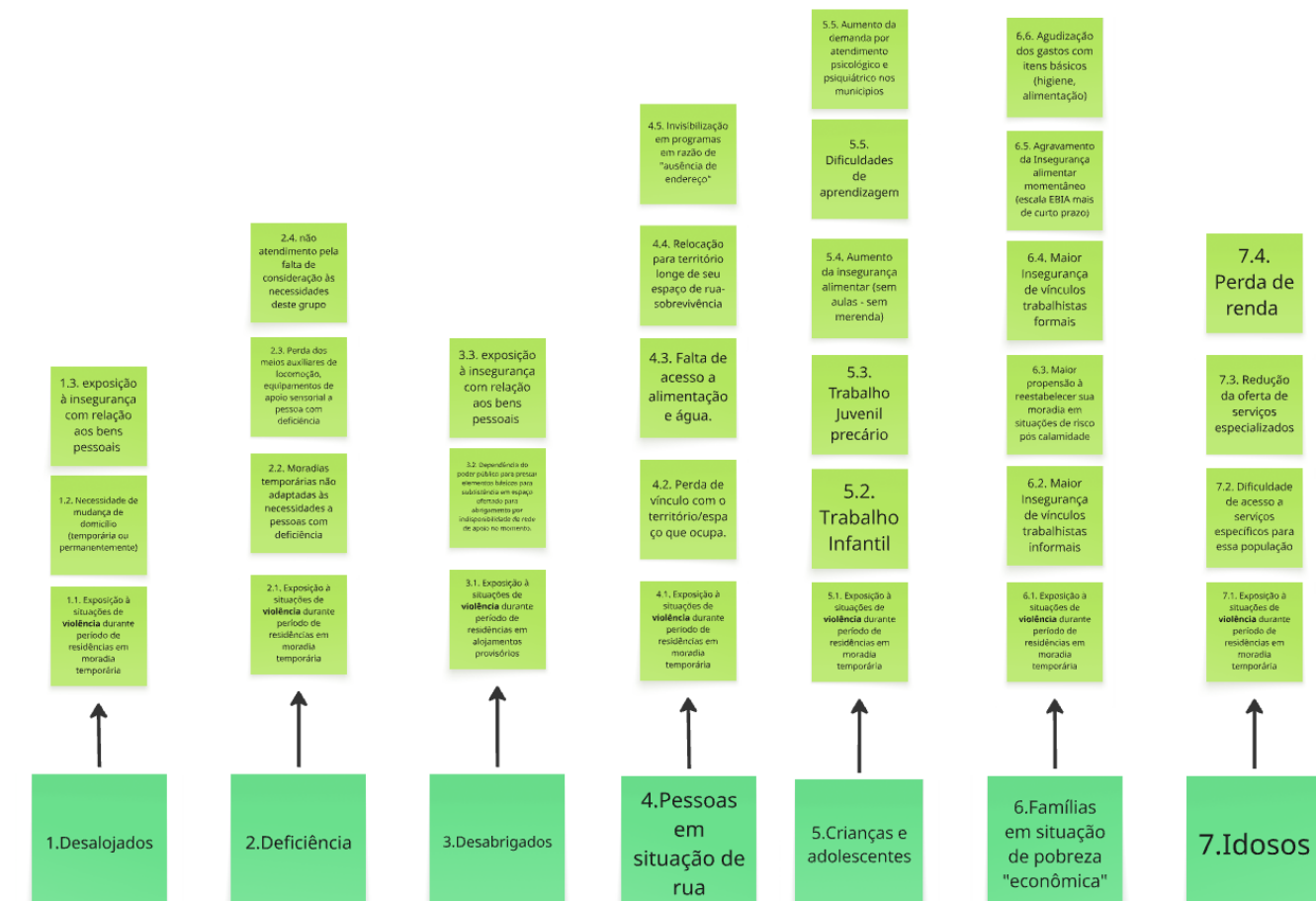
RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 58.235 - Cria o Programa Volta por Cima Junho de 2025, com fundamento na Lei nº 15.977, de 12 de julho de 2023, e institui auxílio financeiro destinado à população vítima das contingências decorrentes das chuvas intensas e enchentes no Estado do Rio Grande do Sul, no período de 14 a 20 de junho de 2025**. 25 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº57.607 - Cria o Programa Volta por Cima Maio de 2024, com fundamento na Lei nº 15.977, de 12 de julho de 2023, e institui auxílio financeiro destinado à população vítima das contingências decorrentes das chuvas intensas e enchentes no Estado do Rio Grande do Sul no período de 1º de janeiro a 31 de maio de 2024. 9 maio 2024.

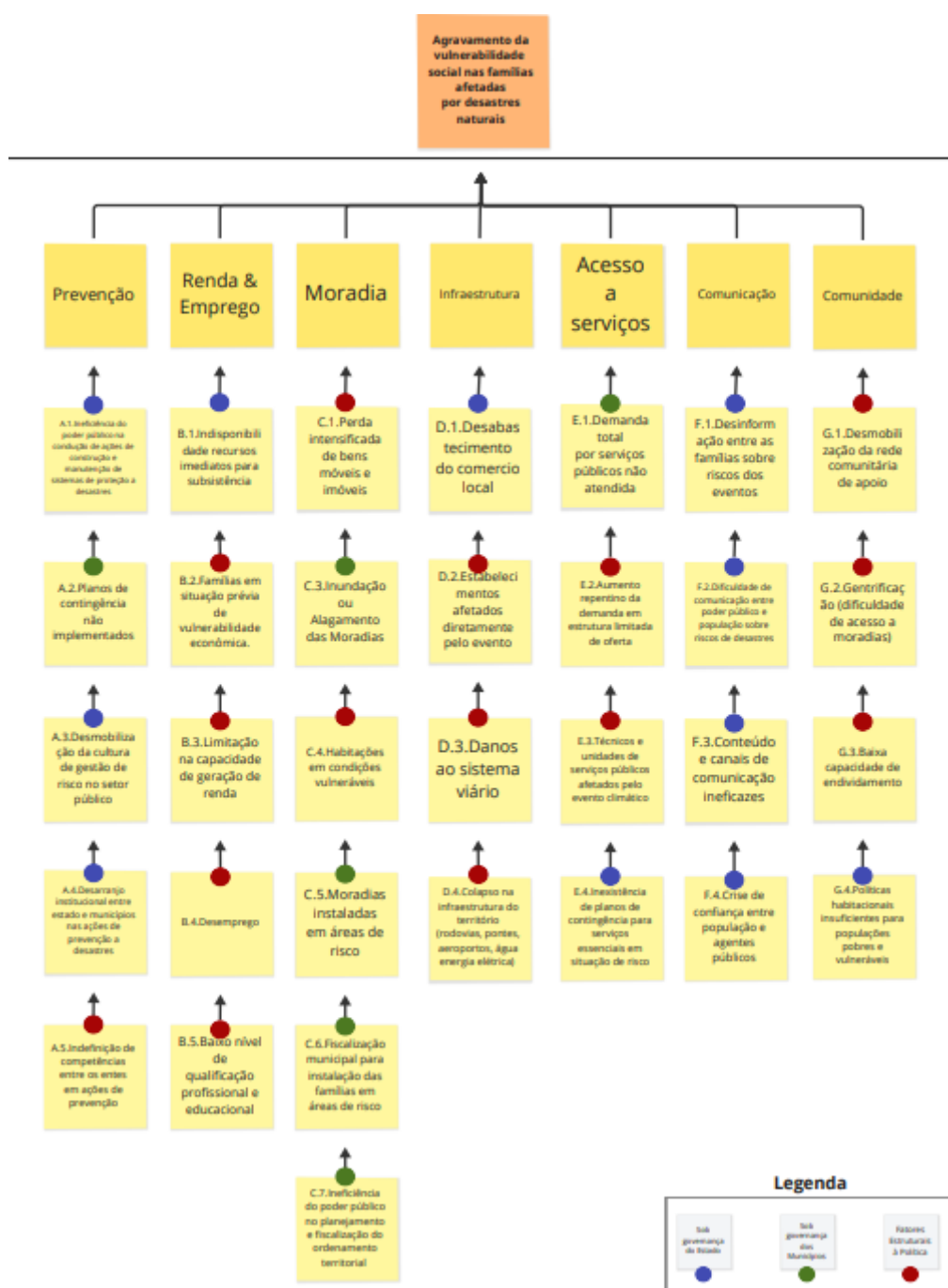
RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.977 - Institui auxílio para situações de calamidade ou emergência destinado à população do Estado do Rio Grande do Sul vítima das contingências decorrentes de eventos climáticos. 12 jul. 2023e.

17.Apêndices

17.1. Representação – Árvore de Problemas



17.2. Listagem das causas do problema identificadas



17.3. Indicadores de Processo - construídos em oficina

Objetivo Específico	Ação	Indicador de Processo
Controlar (e evitar) a construção de moradias nas áreas de risco	Discussão junto aos municípios sobre ações para	Nº de reuniões realizadas com prefeituras (participação da defesa civil estadual, SEHAB e prefeitura)

desocupação de áreas atingidas	
Fortalecimento da Política Habitacional de Interesse Social	Montante de recursos destinados à Política Habitacional de Interesse Social Percentual de famílias beneficiadas com moradia de interesse social (<i>Nº de famílias vulneráveis atingidas por desastres que receberam habitação / Nº de famílias vulneráveis atingidas cadastradas para receber habitação</i>)*100
Promover debates públicos sobre a importância da não ocupação de áreas de risco	Nº de audiências públicas sobre ocupação em áreas de risco por município
Construção de moradias para realocação de populações que residem em áreas atingidas	Número de moradias entregues por iniciativas do Governo Estadual (produção própria, por meio de parcerias ou subsídios) (<i>Número de famílias cadastradas (por evento) * nº de moradias entregues</i>)
Mapeamento das áreas atingidas por desastres para classificação das mais críticas em termos de recorrência	Mapas de suscetibilidade a inundações e deslizamentos/ risco geológico Classificação de risco das áreas Nº de ocorrências de desastres (S2ID sistema da Defesa Civil)
Fiscalização de áreas de risco	Nº de moradias em áreas de risco Densidade populacional nas áreas de risco Nº de vistorias realizadas nas áreas de risco
Promover campanhas educativas sobre os riscos e os direitos à moradia segura	Nº de materiais distribuídos (cartilhas/materiais impressos, orientadores sobre moradia segura) Nº de público alcançado (eventos, redes sociais, vídeos, materiais digitais)

	Reassentamento de famílias que ocupam irregularmente áreas de risco	% de famílias reassentadas
Mitigar efeitos imediatos das enchentes	Ofertar Aluguel Social ou Estadia Solidária	Nº de repasses de Aluguel Social e Estadia Solidária (Base SEDES)
	Estruturar rede de serviços itinerante	Nº de equipamentos de prestação de serviços estruturados
		% de atendimento de serviços itinerantes: municípios atendidos/demandantes
	Produzir unidades habitacionais em soluções construtivas rápidas	Capacidade de resposta a demanda habitacional de emergência: demanda habitacional registrada em razão das emergências (<i>unidades entregues / unidades demandadas em metodologias construtivas ágeis</i>)
	Cadastrar atingidos: desabrigados, desalojados, afetados indiretos	Desabrigados cadastrados (Sistema Aproxima RS)
		(<i>Nº de cadastrados / total identificado no pico de monitoramento dos desabrigados no município</i>)
	Cadastro georreferenciado das famílias	% do Cadastro Único georreferenciado no Estado
	Abertura de espaços de acolhimento (abrigos) para famílias desabrigadas	Número de espaços de acolhimento (abrigos) informados pelas gestões municipais
	Distribuição de suprimentos básicos (alimento, produtos de higiene, medicamentos, itens de uso pessoal)	Quantidade de itens / municípios (fonte: Defesa Civil)
Atualizar CadÚnico previamente aos eventos	Percentual de atualização do Cadastro Único (12 meses)	
Transferência de renda emergencial	Número de beneficiários atendidos (contagem)	
	Nº de beneficiários pagos via mancha / Total de beneficiários pagos do programa	

		Tempo de resposta do primeiro pagamento (tempo médio entre a decretação de calamidade e o efetivo pagamento do primeiro lote de benefício)
	Capacitar rede de serviços para atendimento aos atingidos	Nº de pessoas capacitadas
		Número de pessoas capacitadas por município
		Nº de municípios capacitados
	Informar sobre benefícios aos atingidos	% de beneficiários notificados automaticamente via meu.rs.gov.br
	Comunicar à população sobre a necessidade de evacuação ou não das moradias	Percentual de adesão ao sistema de notificação da ANATEL (município e Estado)
	Equipes emergenciais treinadas e catalogadas para rápido acionamento	Nº pessoas capacitadas anualmente para gestão de emergências no SUAS
Promover a comunicação entre diferentes entes da gestão pública e comunidade de forma clara e objetiva em situação de calamidade	Promover criação de canal informativo às gestões municipais, sobre programas, projetos e serviços estaduais disponibilizados às famílias em vulnerabilidade atingidas pelos desastres	Nº de acessos aos portais de comunicação do programa
	Criar canal de comunicação centralizado com beneficiário e com as gestões municipais para prestar informações sobre os benefícios vigentes (preferencialmente humano)	Número de atendimentos realizados
		Grau de satisfação (ex. 1 a 5) sobre a resposta oferecida (meta 4 a 5).
	Treinamento da população para as novas ferramentas de alertas	Percentual de municípios que realizaram audiência pública/oficinas ou assemelhados para informação sobre ferramenta de alerta (Defesa Civil estadual + prefeituras e defesas civis municipais)

		Alcance ou inserções das publicações de divulgação dessas ferramentas nas redes (mídias sociais, rádio ou televisão)
	Estimular o mapeamento e treinamento de lideranças comunitárias para o apoio nas ações de alertas	Distribuição de material informativo para associações comunitárias
		Nº de associações de moradores mapeadas nos municípios
		Nº de lideranças "capacitadas" para comunicação em situação de emergência
	Realizar campanhas permanentes de educação para riscos	Nº de campanhas realizadas
	Estabelecimento de protocolo de comunicação entre a sala de situação, a Defesa Civil estadual e as defesas civis municipais	Protocolo de comunicação estabelecido
Promover a integração de planos de contingência municipais / implementação de sistemas de prevenção e alerta de desastres	Promover encontros entre municípios para discussão e apresentação de protocolos de gestão de desastres	Nº de encontros realizados
	Fortalecimento da sala de situação do Estado com compra de equipamentos e contratação de pessoal técnico	Contrato de prestação de serviço técnico realizado (SEMA ou Defesa Civil Estadual)
		Compra de novos equipamentos destinados à previsão e alerta de desastres realizada (SEMA)
	Planejar sistemas de contenção em âmbito estadual	Plano de contenção de cheias publicado
	Discussão junto aos municípios para proposição de planos de contingência	Nº de municípios participantes do debate/formação para criação de planos de contingência municipal

	% de municípios com planos de contingência municipais homologados "vigentes ou atualizados"
Incentivo à criação de consórcios intermunicipais de Defesa Civil	Nº de consórcios intermunicipais de Defesa Civil criados
Promoção de treinamentos das defesas civis municipais	Número de municípios participantes das capacitações
	% de municípios participantes das capacitações no RS
	% de municípios participantes das capacitações da Regional CREPDEC
Compra de equipamentos pela Defesa Civil Estadual para auxiliar as defesas civis municipais	Percentual do orçamento do Estado efetivamente investido
	Padrão mínimo de equipamentos para uma defesa civil local estabelecido
	% de defesas civis municipais com o padrão mínimo de equipamentos atendido
Construir diagnóstico estadual sobre situação atual da macrodrenagem	Diagnóstico realizado e atualizado
Construção de Plano Estadual de Gestão de Emergências (Diagnóstico, Ações do Estado e Sugestões para os planos locais)	Plano Estadual homologado
	% de municípios do RS com Plano de Contingência homologado e atualizado
Promover debates sobre estratégias de integração de ações nos setores que ofertam serviços essenciais	Nº de políticas/serviços essenciais aderentes
	Nº de encontros e/ou conferências

17.4. Indicadores de Resultado – Construídos em oficina e analisados em reunião posterior

Resultado Esperado	Indicador de Efeito (Oficina)	Indicador de Efeito (caso tenha sido alterado em reunião)	Fonte de Dados	Frequência	VIABILIDADE	RELAÇÃO DIRETA COM O PROGRAMA	MATRIZ DE MONITORAMENTO
1.1 Infraestrutura urbana mais acessível	Ver sobre a interpretação do Índice de Adaptação Urbana (IAU) e Calamidades feito pelo IPEA https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13731/1/TD_2993_Web.pdf						
1.2. Exposição das famílias a situações de risco abreviada	Tempo de duração da condição de inabitabilidade do imóvel/bairro						
	Número de dias que cada município teve pessoas abrigadas	Número de dias que cada município teve pessoas abrigadas por ano	Monitoramento de Abrigos SEDES/AGIM	ANUAL	X	X	X
	Georreferenciamento (áreas de risco) – Fonte de dados: Defesa Civil. Sobre georreferenciamento de áreas de risco: os dados que temos hoje são os que foram e continuam sendo desenvolvidos pelo Serviço Geológico Brasileiro (SGB). Eles realizam o estudo de	Nº de famílias cadastradas no CadÚnico residentes em áreas de risco	SGB (Serviço Geológico Brasileiro) e CadÚnico			X	

	identificação de áreas de risco de deslizamentos e inundação nos municípios do Brasil todo. Para o RS não temos cobertura de todos os municípios, mas temos bastante coisa identificada. Esses dados do SGB podem ser baixados e cruzados com dados das famílias do CadÚnico, um processo bem semelhante ao que se faz hoje com a mancha para identificação dos beneficiários.						
1.3."Congelamento" das áreas de risco	m² de áreas de risco sem ocupação irregular						
	Verificar banco de dados dos polígonos com os zoneamentos municipais						
1.4.Redução de moradias atingidas	Quantidade de moradias atingidas		MUP - Projeção de moradias atingidas.	ANUAL	X		
	Número de moradias interditadas pela Defesa Civil						
1.5.Déficit habitacional controlado	Déficit Habitacional estável ou reduzido						
1.6.Planejamento urbano aperfeiçoado	Número de unidades habitacionais construídas fora das áreas de risco, com infraestrutura adequada para beneficiar famílias atingidas		SEHAB				
1.7.Redução do número de desabrigados e desalojados em caso de eventos climáticos extremos	Quantidade de pessoas em abrigos no município (pico como linha de base ou acumulado, caso seja adotado o Aproxima RS)	Quantidade de pessoas em abrigos (pico como linha de base) por município no ano			X	X	X
	Número de benefícios de Aluguel Social/Estadia Solidária demandados				X		

1.8.Conscientização da população sobre moradia segura							
2.1.Coordenação federativa para prevenção de desastres aperfeiçoada	Número de municípios com Plano de Contingência para Desastres Naturais (com apoio federativo) homologado ou aprovado		Defesa Civil		X		
	Percentual de municípios com mapeamento de áreas de risco com apoio técnico da União ou dos estados		Cemaden & Defesa Civil (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais)		X		
2.2.Treinamento de profissionais para situações de emergências intensificado	Número de pessoas capacitadas para situações de emergência no âmbito do SUAS		Dados da Escola do Desenvolvimento Social/ SEDES		X		
2.3.Incidência de enchentes em áreas urbanas reduzida	Número de bairros com registro de alagamento		Fonte de dados (ADA), mas requer trabalho de desdobramentos		X		
2.4.Capacidade de resposta do poder público a eventos climáticos extremos desenvolvida	Número de profissionais treinados para resposta aos eventos por município	Número de profissionais treinados para resposta aos eventos por município no âmbito do SUAS	Dados da Escola de Desenvolvimento Social/ SEDES		X		
	Índice de Capacidade de Resposta				X		

2.5.Sistemas de prevenção e alerta de desastres implementados	OBS.: Atualmente a Defesa Civil Estadual está em tratativas para a implementação de um sistema que focará em alerta, resposta e contingência, porém as discussões são bem iniciais. Ainda estariam sendo definidos o desenho do sistema e as tecnologias a serem utilizadas por ele. Além disso, temos a Sala de Situação da SEMA, que realiza previsões e emite os alertas que são divulgados pela Defesa Civil.	Número de Alertas Emitidos (sistema SMS)						X
		Número de Avisos de Evacuação Imediata.						X
2.6.Estrutura de abrigos para acolhimento rápido das populações dimensionada	% de municípios que têm projeção de capacidade de abrigamento		Relatório produzido pela SMMA e ICLEI					X
2.7.Triagem e referenciamento de desabrigados aprimorados	Número de pessoas capacitadas para triagem de desabrigados no âmbito do SUAS		Dados da Escola de Desenvolvimento Social/ SEDES					X
	Número de municípios com unidades de referenciamento estabelecidas para triagem (pesquisa documental)							
	% de abrigados no município cadastrados (relação monitoramento e Aproxima RS)		SEDES (Aproxima RS e monitoramento)					X

2.8.Deslocamento de pessoas e famílias desabrigadas monitorado em tempo real	<p>OBS.: com os dados que temos hoje não seria possível realizar esse monitoramento relacionado a deslocamento em tempo real. Dependeríamos muito de dados das prefeituras e é provável que elas não realizem esse levantamento de pessoas que migraram para outros municípios em razão de desastres. A possibilidade seria monitorar as famílias do CadÚnico, mas, ainda assim, dependeríamos da atualização do cadastro. Dito isso, é uma base que nos possibilita olhar para esses deslocamentos a partir de anos diferentes, sendo possível analisar o endereço da família no ano T e se houve alteração de endereço no ano T+1. Porém, nada relacionado a um monitoramento em tempo real.</p>						
3.1.Comunicação com os beneficiários em linguagem cidadã	Percepção dos beneficiários (formulário no site / ferramenta de satisfação)		(Formulário a ser criado, viabilidade depende disso)		X	X	
	Pesquisa de satisfação na própria consulta, básica, com perguntas a cada consulta (ex. Ouvidoria Geral da União)					X	
	Conteúdo das mensagens do "Fale Conosco" (Análise Textual)					X	

3.2.Cobertura dos alertas de segurança ampliada	Cobertura dos envios de SMS / Whatsapp (Defesa Civil)	Percentual de telefones cadastrados para alertas (envios de SMS pela Defesa Civil)	https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/utilidade-publica/solucao-via-sms		X		
	Número de downloads do App Defesa Civil por bairros (dados mensais desagregados disponíveis em: https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/utilidade-publica/solucao-via-sms), " https://informacoes.anatel.gov.br/paineis/utilidade-publica/solucao-via-sms						
	Percentual de telefones cadastrados para alertas						
3.3. Transparência no pagamento de benefícios ampliada	(Redução no) Número de judicializações		SEDES		X	X	
	Quantidade de famílias (inaptas ao recebimento dos) que receberam os benefícios conforme critérios estipulados		SEDES		X	X	
3.4. Comunicação com as gestões municipais aperfeiçoada	Número de processos judiciais abertos para recebimento do benefício						
	Número de beneficiários do programa que não sacaram o benefício	Número de beneficiários do programa que não utilizaram o benefício	Base de dados Barrisul		X	X	

	Sugestão: Pensar em indicador de processo que avalie as judicializações que resultaram em pagamentos (representa um problema de processo)		SEDES				
	Percentual de recursos pagos judicialmente frente ao montante pago no ano de competência do pagamento			ANUAL	X	X	
	Número de acessos à ferramenta de pesquisa por CPF		PROCE RGS		X	X	
	Número de acessos ao site do programa		PROCE RGS		X	X	
3.5.População capacitada para resposta em situações de desastre	Número de capacitações realizadas nas comunidades (Defesa Civil)						
	Número de agentes comunitários e lideranças das comunidades capacitados (multiplicadores)						
3.6.Informações sobre ações do programa de fácil acesso	Percentual de municípios com canal de comunicação institucional desenvolvido		A ser mapeado pela SEDES		X	X	
	Percepção das gestões municipais		Instrumento a ser desenvolvido		X	X	
4.1.Deslocamentos ambientais no território reduzidos	Número de pessoas que receberam Aluguel Social em município diferente de sua residência no CadÚnico antes dos eventos		CadÚnico / Base dos beneficiários do Aluguel Social		X		

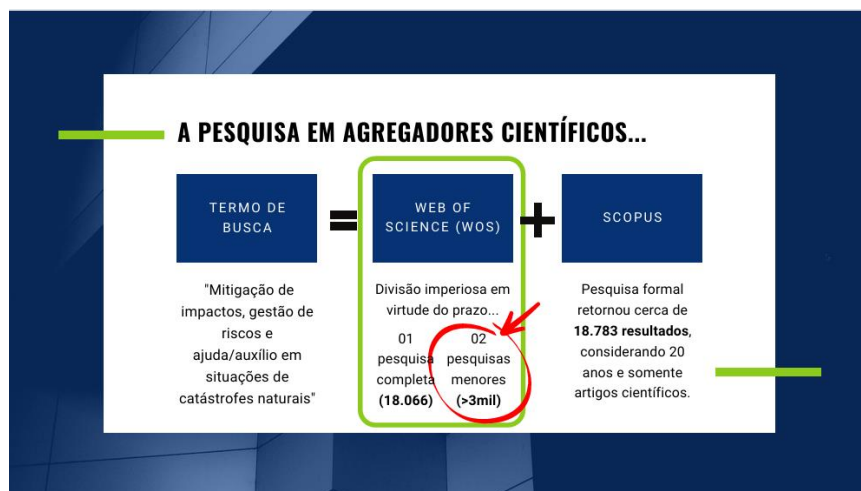
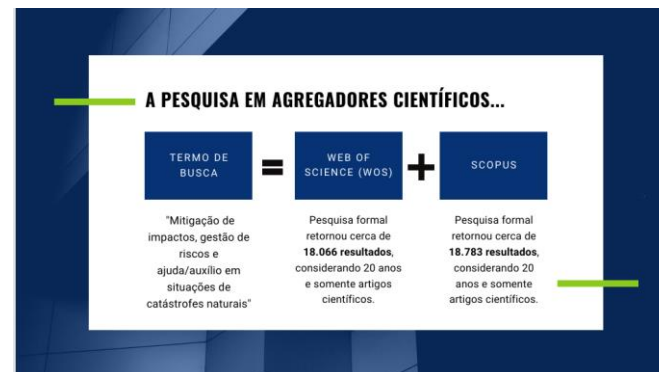
	Número de pessoas que estiveram abrigadas em municípios diferentes de suas residências (CMDI)		Verificar nova atualização do relatório (CMDI); Comparar migrações: base do CadÚnico geral com base dos beneficiários do Volta por Cima		X	X	X
	Local de Requerimento do Benefício x Local de logradouro cadastrado no CadÚnico		(Exclusiva para pagamentos via cadastro)		X	X	X
	Mede quantas pessoas saíram de seus municípios na fase aguda do evento						
4.2. Condições de habitabilidade restabelecidas	Número de casas atingidas que voltaram a ser habitadas após 06 meses (Defesa Civil)						
4.3. Exposição dos atingidos à vulnerabilidade contida	Composição de indicadores de vulnerabilidade (IVF)		SEDES, Índice de vulnerabilidade social (IVF) calculado pela Assessoria de Gestão da Informação e Monitoramento		X	X	X
4.4. Geração de trabalho e renda restaurada	Número de admissões e desligamentos		RAIS (Acesso existente pela DIAP)		X		

	Número de estabelecimentos comerciais atingidos		MUP		X		
	Taxa de rendimento médio		PNADc		X		
	Taxa de desocupação		PNADc		X		
4.5. Proteção social garantida	Quantidade de atendimentos às famílias nas unidades socioassistenciais (entregas / serviço)		Censo SUAS/RMA		X		
	Programas aos quais os beneficiários estão vinculados (cobertura)		Censo SUAS/RMA		X		
	Nº de equipamentos socioassistenciais no município (infraestrutura)		Censo SUAS/RMA		X		
4.6. Aquisição dos materiais, insumos e medicamentos facilitada	% de gasto dos recursos repassados		Dados oferecidos pelo Barrisul	ANUAL	X	X	X
4.7. Insegurança alimentar reduzida	% do gasto dedicado à alimentação		Dados oferecidos pelo Barrisul		X	X	
	Número de pessoas em situação de insegurança alimentar (EBIA)	Insegurança Alimentar das famílias	Dados do Cadastro Único		X	X	X

18. Anexos

18.1. Revisão Bibliométrica

Elaborado pelo mediador Rafael Tavares Schleicher



Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

Foco em Transferência de Renda (CASH)

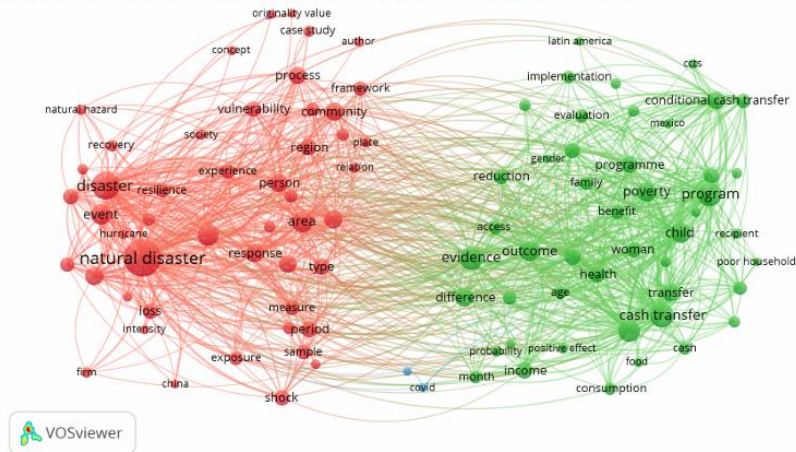
Description	Results
Timespan	2005:2025
Sources (Journals, Books, etc)	816
Documents	2027
Annual Growth Rate %	15.09
Document Average Age	6.33
Average citations per doc	19.34
Keywords Plus (ID)	2566
Author's Keywords (DE)	4977
Authors	4667
Authors of single-authored docs	456
Single-authored docs	493
Co-Authors per Doc	2.81
International co-authorships %	31.52
article	1919
article; book chapter	30
article; data paper	5
article; early access	46
article; proceedings paper	27

Foco em Temas Sociais (SOCIAL)

Description	Results
Timespan	2005:2025
Sources (Journals, Books, etc)	263
Documents	970
Annual Growth Rate %	1.45
Document Average Age	8.09
Average citations per doc	19.94
Keywords Plus (ID)	1822
Author's Keywords (DE)	3280
Authors	2541
Authors of single-authored docs	199
Single-authored docs	213
Co-Authors per Doc	2.84
International co-authorships %	22.58
article	929
article; book chapter	17
article; early access	8
article; proceedings paper	16

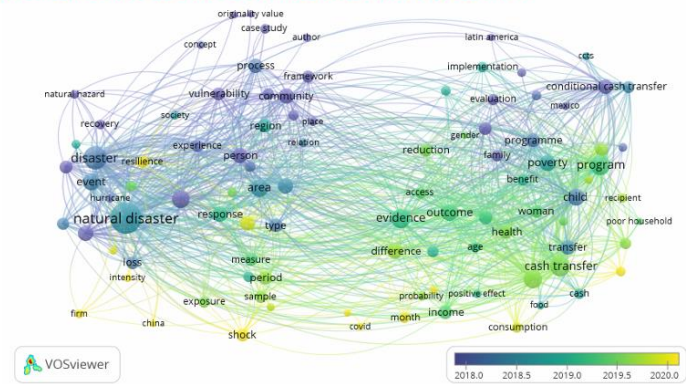
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

CASH: Análise de Redes com Base em Palavras Ativas dos Abstracts



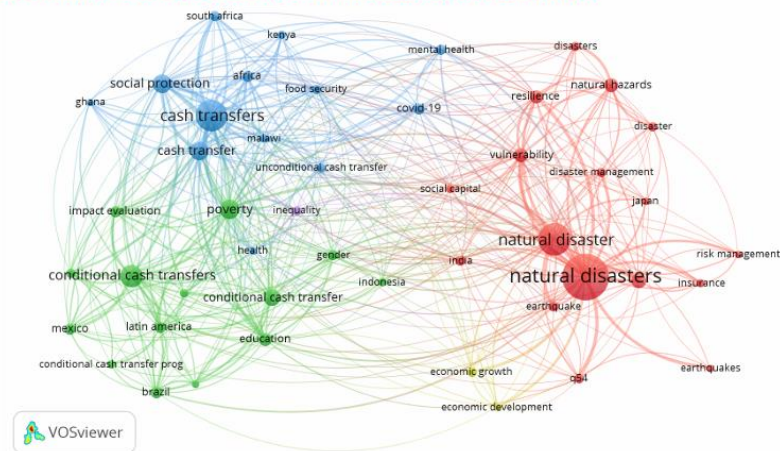
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

CASH: Análise de Redes com Base em Palavras Ativas dos Abstracts



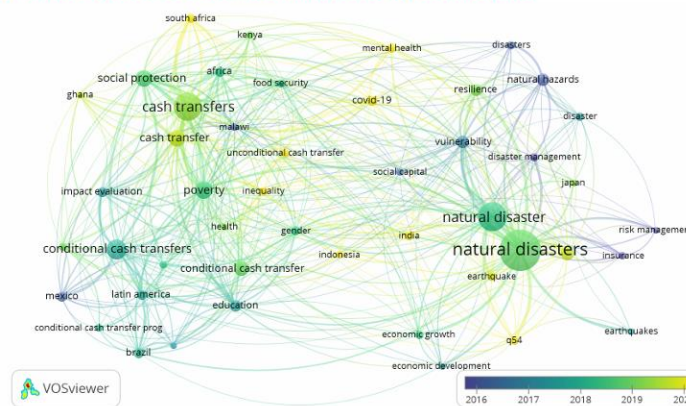
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

CASH: Análise de Redes com Base em Palavras Chave dos Autores



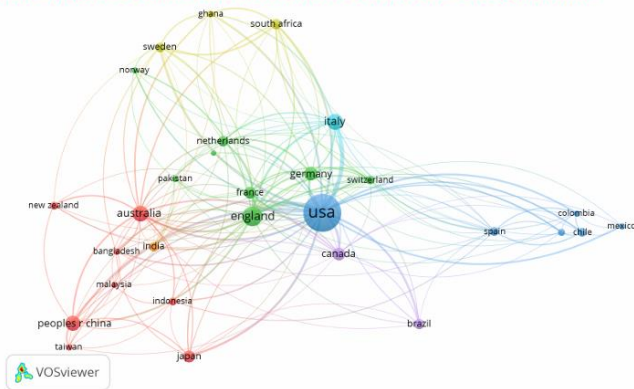
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

CASH: Análise de Redes com Base em Palavras Chave dos Autores



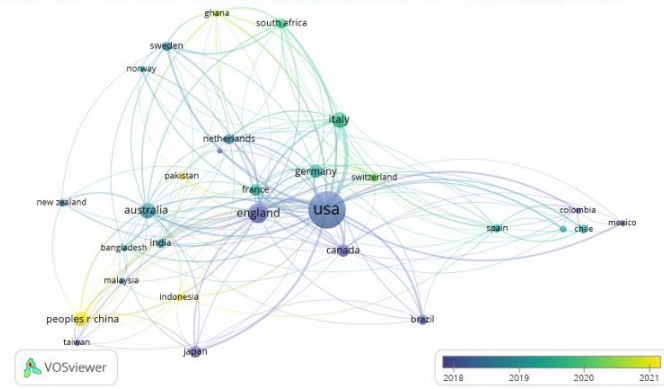
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

CASH: Análise de Redes com Base na Nacionalidade do Autor de Correspondência



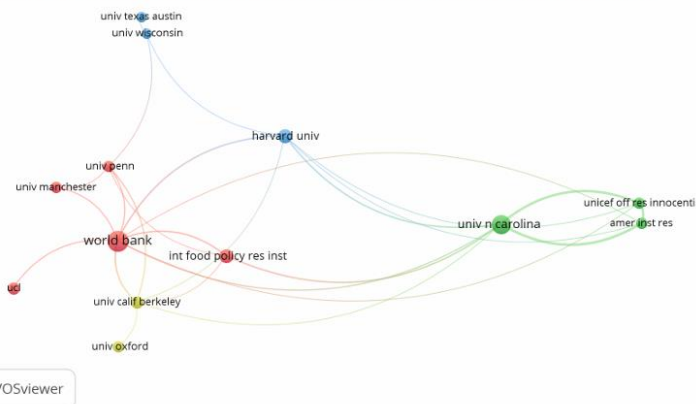
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

CASH: Análise de Redes com Base na Nacionalidade do Autor de Correspondência



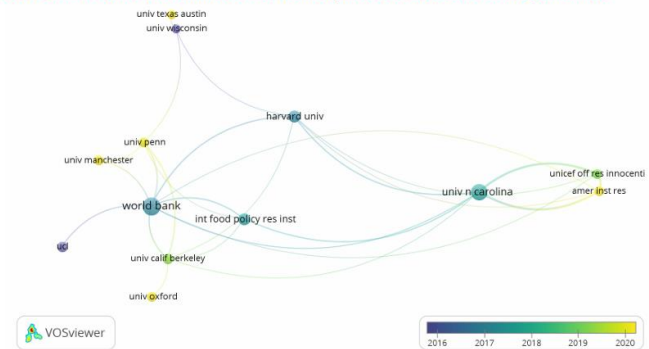
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

CASH: Análise de Redes com Base nas Instituições dos Autores de Correspondência

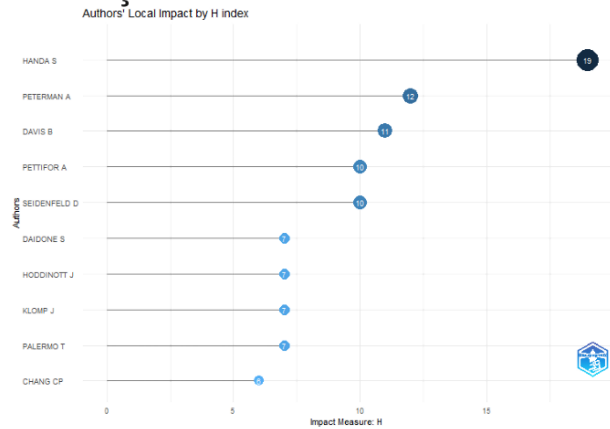


Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

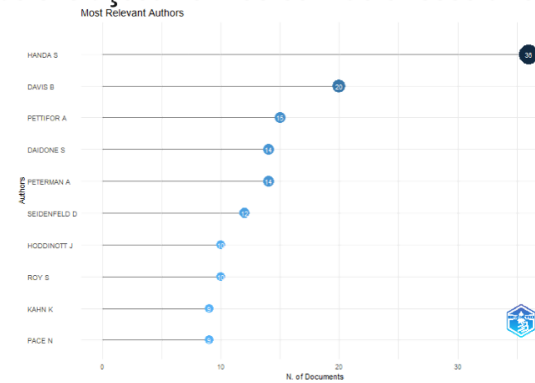
CASH: Análise de Redes com Base nas Instituições dos Autores de Correspondência



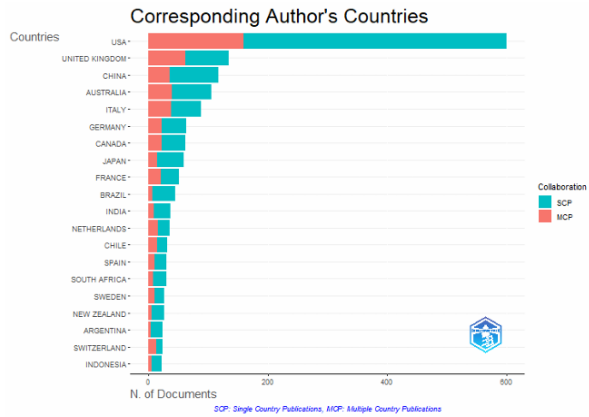
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...



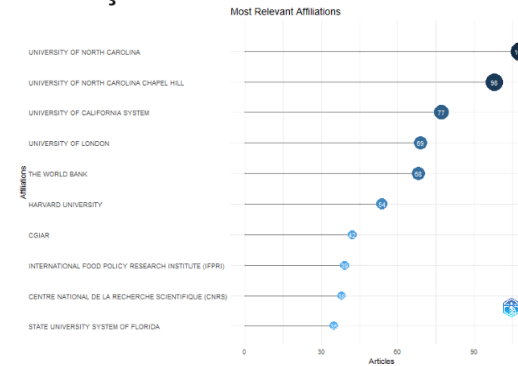
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...



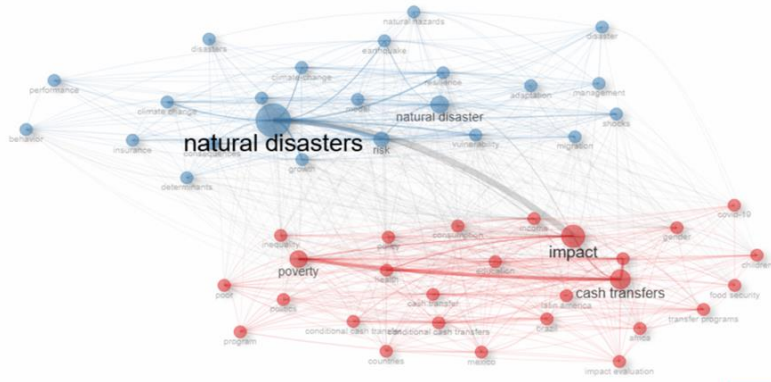
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...



Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

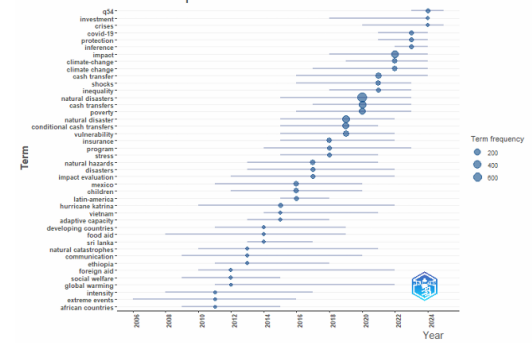


Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

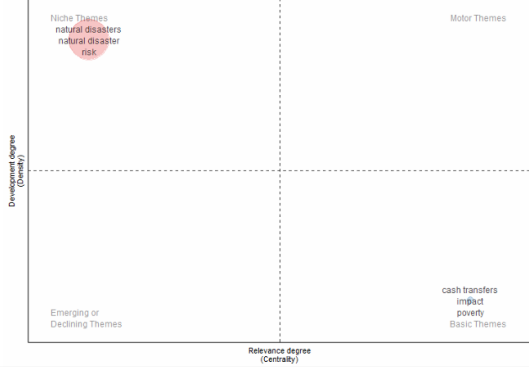


Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

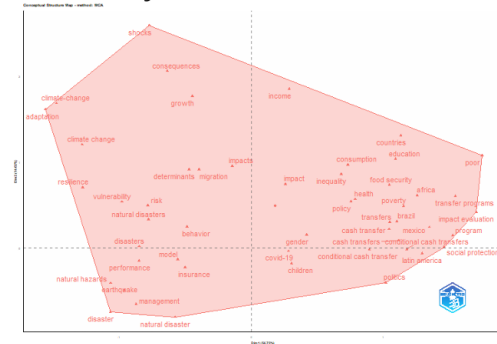
Trend Topics



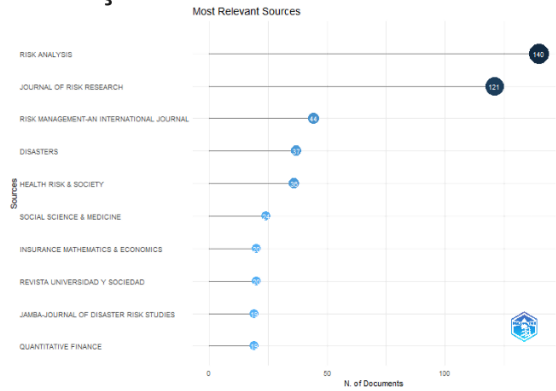
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...



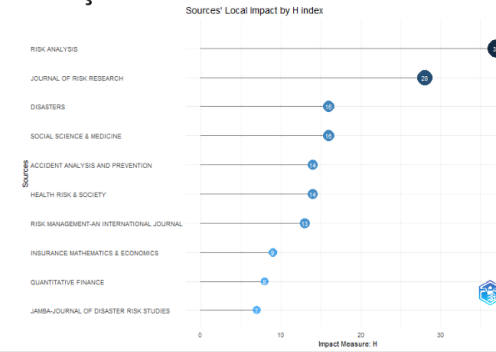
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...



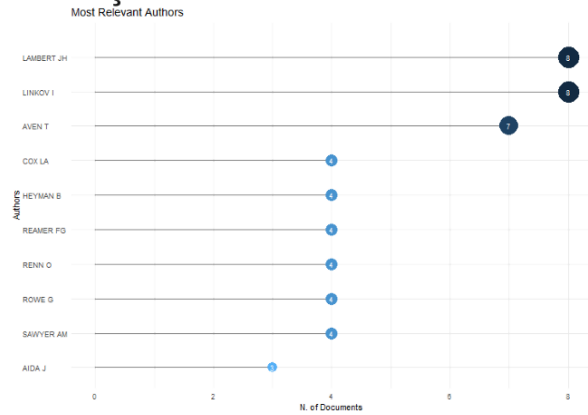
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...



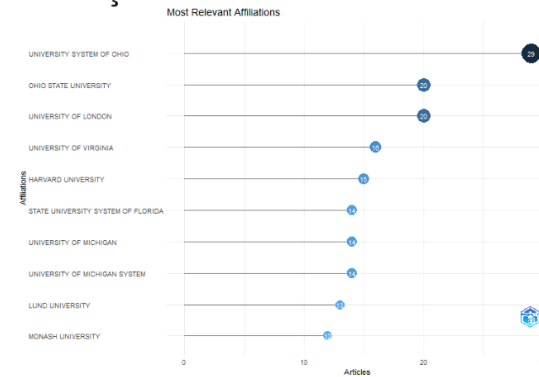
Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...



Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...



Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...



Duas extrações no WoS com dois focos diferentes...

