

volume

01

Desenvolvimento Social na Prática

A experiência do Rio Grande do Sul para gestores públicos

— Coleção —
 **Boas Práticas**

FUNDAÇÃO
ULYSSES
GUIMARÃES 

volume

01

Desenvolvimento Social na Prática

A experiência do Rio Grande do Sul para gestores públicos

Julho 2026



Coleção

Boas Práticas

FUNDAÇÃO
ULYSSES
GUTMARRÊS



MDB
60 ANOS
#PONTODEEQUILÍBRIO

Desenvolvimento Social na Prática. A experiência do Rio Grande do Sul para gestores públicos.
Copyright 2026 © Fundação Ulysses Guimarães
Os direitos desta obra pertencem à Fundação Ulysses Guimarães

Fundação Ulysses Guimarães - FUG

Presidente: Alceu Moreira

Secretário Executivo: Guto Scherer

MDB Nacional

Presidente: Baleia Rossi

Secretário Executivo: Reinaldo Japa Takarabe

Conselho Editorial

Presidente: José Alberto Fogaça

Vice-Presidente: Raul Jean Louis Henry Júnior

Realização e coordenação editorial:

Núcleo de Formulação Política FUG -

Susana Kakuta

Concepção editorial e edição:

Mateus Colombo - Critério

Pesquisa e redação:

Cássia Zanon - Critério

Revisão:

Gustavo Torquato

Capa, projeto gráfico e diagramação

Marcela Nunes e Daniela Laux

Produção Executiva

Núcleo de Comunicação, Marketing e

Relacionamento da FUG

Marga Acioli

Gustavo Torquato

Marcela Nunes

Sumário

Apresentação	7
1 O contexto	10
2 O Programa Família Gaúcha	14
3 Legislação relacionada	19
4 Modelos replicáveis	24
Conclusão O legado da emancipação e o futuro da proteção social	28
Glossário	31

Apresentação

O presente documento tem como objetivo sistematizar a estratégia de modernização da política de assistência social implementada no Rio Grande do Sul, focando na transição de um modelo assistencialista para uma política de desenvolvimento humano integral. O contexto explorado abrange a reestruturação institucional da Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes) e a criação de programas inovadores como o Família Gaúcha e o Emancipa Família Gaúcha. Este material exerce o papel de subsídio técnico para a formulação política da Fundação Ulysses Guimarães (FUG), servindo como guia para gestores públicos e lideranças do MDB que buscam replicar modelos de proteção social baseados em evidências, rigor fiscal e emancipação do cidadão.

Palavra do presidente do MDB

A criação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico aliado à profunda responsabilidade social está no DNA do MDB. Com foco no programa “Família Gaúcha”, o presente livro detalha a transição de um modelo assistencialista para uma política de emancipação humana.

Ao utilizar inteligência de dados para enfrentar a pobreza, o programa serve de exemplo para todos os gestores públicos do país. Este livro mostra como a iniciativa foi implementada na prática pela equipe da Secretaria de Desenvolvimento Econômico Social do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 2023.

Incentivar o debate técnico de medidas bem-sucedidas faz parte do estatuto da Fundação Ulysses Guimarães (FUG), braço de formação e formulação política do MDB – sigla que presta serviços ao povo brasileiro há 60 anos e tem o orgulho de apresentar mais um grande projeto por meio deste livro.

Baleia Rossi

Deputado Federal por São Paulo

Presidente Nacional do MDB

Palavra do presidente da Fundação Ulysses Guimarães

A boa política pública não se mede pelo recurso investido, mas pela capacidade de transformar vidas. Quando o conhecimento técnico é colocado a serviço das pessoas, o Estado deixa de ser apenas um prestador de serviços para se tornar um promotor de oportunidades.

O cidadão deve encontrar apoio quando enfrenta a dificuldade, mas também precisa encontrar condições para crescer pelo próprio esforço. É assim que se rompe o ciclo da dependência e se fortalece a dignidade.

Ao registrar a experiência do Rio Grande do Sul, esta obra oferece uma contribuição importante para quem acredita que gestão pública e desenvolvimento humano caminham juntos. A experiência relatada demonstra que é possível construir políticas sociais que acolhem quem mais precisa sem abrir mão da responsabilidade fiscal e do compromisso com o futuro.

Esta publicação inaugura a coleção Gestão Pública – Guia de Boas Práticas, criada pela Fundação Ulysses Guimarães (FUG) para compartilhar experiências que produziram resultados concretos na administração pública. A proposta é fazer com que iniciativas bem-sucedidas passem a servir de referência para gestores, parlamentares e líderes que acreditam na política como instrumento de transformação da vida das pessoas.

Que este documento contribua para ampliar esse debate e mostrar que boas ideias ganham força quando são compartilhadas. Continuo acreditando que o maior papel da política é abrir caminhos para que cada pessoa possa construir o próprio futuro, pois uma sociedade só é verdadeiramente justa quando a oportunidade deixa de ser privilégio e passa a estar ao alcance de todos.

Alceu Moreira

Deputado Federal pelo Rio Grande do Sul

Presidente Nacional da Fundação Ulysses Guimarães

01

O contexto

1 | O contexto

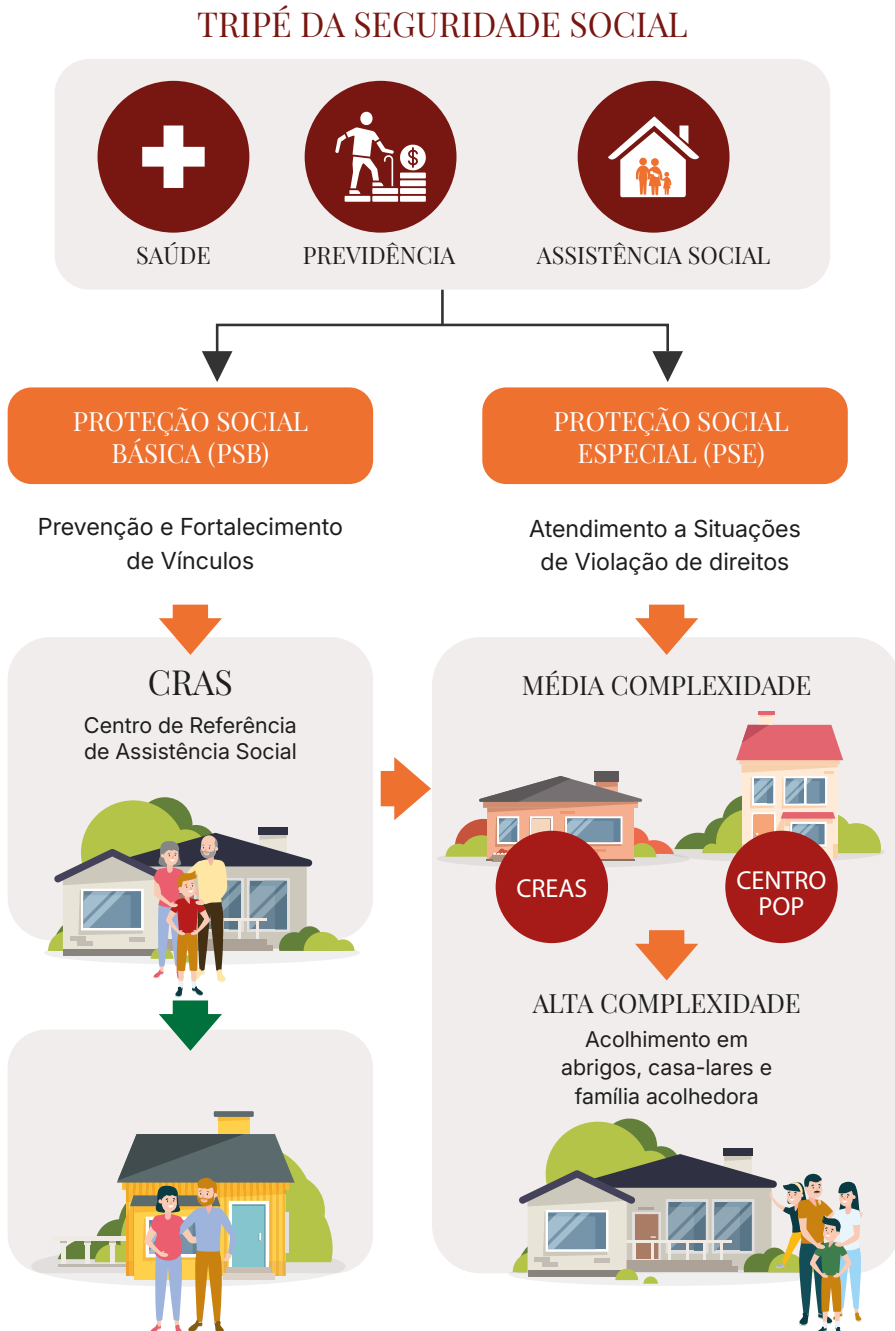
A política de assistência social brasileira fundamenta-se no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), consolidado em 2005 para padronizar a gestão de direitos socioassistenciais. No Rio Grande do Sul, esse sistema enfrentou um ponto de inflexão crítico devido às catástrofes climáticas de 2024, que afetaram 94% dos municípios gaúchos e impactaram mais de 200 mil famílias, elevando o Cadastro Único de 1,1 milhão para 1,69 milhão de famílias inscritas.

O diagnóstico da pobreza no Estado revela que ela é um fenômeno multidimensional, não se restringindo apenas à insuficiência de renda, mas englobando privações severas em saúde, educação, saneamento e habitação. Estima-se — com base nos dados oficiais do Cadastro Único (CadÚnico) coletados no período — que aproximadamente 610 mil famílias gaúchas vivam em situação de pobreza ou extrema pobreza, com renda per capita inferior a R\$ 218, enfrentando ciclos de vulnerabilidade que podem levar gerações para serem rompidos sem intervenção estatal qualificada.

Para superar esse cenário, a gestão liderada pelo MDB na Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes) implementou uma abordagem que integra responsabilidade fiscal à inovação tecnológica, utilizando inteligência de dados e a Linguagem R para analisar estatísticas do Cadastro Único em tempo real. Essa estratégia é validada internacionalmente por organismos como a UNESCO e a OIM, alinhando-se aos marcos da Agenda 2030 da ONU e focando em intervenções estruturantes, como a ciência dos primeiros mil dias para o desenvolvimento infantil.

Para compreender a divisão operacional das ações estaduais dentro do ecossistema de garantias e amparos legais, o infográfico a seguir detalha o funcionamento do modelo nacional a partir da capilaridade de atendimento construída no território gaúcho:

INFOGRÁFICO



02

O programa Família Gaúcha e seus impactos

2 | O programa Família Gaúcha e seus impactos

Elemento central do trabalho realizado pela Sedes no Rio Grande do Sul entre 2023 e 2026, o programa Família Gaúcha resolve o problema da dependência crônica de repasses financeiros ao focar na emancipação social, substituindo o assistencialismo passivo por um acompanhamento individualizado e contínuo. A iniciativa atende mais de 10 mil famílias em 92 municípios, utilizando o Índice de Vulnerabilidade da Família (IVF-RS) como critério técnico para priorizar os lares com maiores privações multidimensionais.

A metodologia do programa estende-se por um ciclo de 22 meses, tempo considerado científico para a maturação da autonomia e superação da pobreza. Durante este período, 314 Agentes de Desenvolvimento da Família (ADF), capacitados em parceria com o CIEE-RS, realizam visitas domiciliares sistemáticas para construir planos de metas personalizados, conectando as famílias a redes de saúde, educação e qualificação profissional.

O sucesso dessa estratégia reflete-se nos resultados históricos: o Rio Grande do Sul alcançou o menor índice de extrema pobreza do Brasil (1,3% da população), tornando-se referência nacional em inclusão produtiva. O desafio consolidado é manter a intersectorialidade e a profissionalização técnica na ponta, garantindo que o programa funcione como uma verdadeira “porta de saída” do sistema de assistência para o mercado de trabalho formal.

Implantação e Participantes

- **Público-alvo**

Mais de 10 mil famílias em situação de vulnerabilidade em 92 municípios.

- **Agentes de Desenvolvimento da Família (ADF)**

314 profissionais capacitados (via parceria com CIEE-RS) para realizar visitas domiciliares e desenhar planos de metas.

- **Metodologia**

O programa dura 22 meses e utiliza o Índice de Vulnerabilidade da Família (IVF) para priorizar os atendimentos.

INFOGRÁFICO

Criar uma ilustração visual do caminho proposto pelo Programa Família Gaúcha com as seguintes etapas, demonstrando a sequência

PORTA DE ENTRADA

Identificação de necessidades pelo CadÚnico

- Cálculo do Índice de Vulnerabilidade da Família, para personalizar os atendimentos
- Ação dos Agentes de Desenvolvimento da Família
- Visitas domiciliares
- Plano de metas de 22 meses
- Emancipação

PORTA DE SAÍDA

A eficácia e a precisão desse ciclo de monitoramento se refletem na melhoria histórica dos indicadores socioeconômicos do Estado. Longe de serem dados isolados, os expressivos resultados conquistados no território gaúcho são o reflexo direto da integração intersetorial promovida pelos novos programas da Sedes: a drástica redução da fome vincula-se à estratégia de segurança alimentar do Mãe Gaúcha e do Prato Para Todos; a queda acentuada nos índices de extrema pobreza decorre do acompanhamento do Família Gaúcha; e os altos níveis de eficiência na execução orçamentária e de cofinanciamento atestam a robustez do programa RS Social em dar suporte a 100% dos municípios.

A tabela a seguir consolida esses impactos e comprova como a eficiência técnica e a profissionalização da rede de atendimento foram colocadas a serviço da transformação social definitiva.

Indicadores de impacto e eficiência da gestão (2023-2025)

Indicador	Situação anterior/início	Resultado	Impacto/evolução
Pobreza Extrema (IBGE/PNAD)	> 3,0%	1,3% em 2023	Menor índice da história do RS e 1º lugar no Brasil em 2023.
Insegurança Alimentar Grave	14,10%	1,80%	508 mil pessoas saíram do mapa da fome em dois anos.
Segurança Alimentar Total	63%	85,20%	A grande maioria da população com acesso pleno a alimentos.
Cofinanciamento Municipal	Inconstante	100%	Todas as 497 cidades habilitadas ao repasse estadual.
Execução Orçamentária (Sedes)	Baixa capilaridade	96% de execução	Eficiência máxima na aplicação de R\$ 500 milhões.
Qualificação Técnica (EDSocial)	< 2 mil	13 mil servidores	Profissionalização da rede de atendimento na ponta.
Sustentabilidade Social (CLP)	Posição intermediária	Top 4 do Brasil	Reconhecimento nacional pela solidez das políticas.

03

Legislação
relacionada

3 | Legislação relacionada

A estruturação jurídica da assistência social no Rio Grande do Sul ampara-se no arcabouço nacional, mas avança com legislações estaduais inovadoras que garantem perenidade às políticas de desenvolvimento. Além de respeitar a Constituição de 1988 e a LOAS (Lei 8.742/1993), o Estado institucionalizou diretrizes para garantir que o cuidado aos mais vulneráveis seja uma política de Estado e não apenas de um governo passageiro.

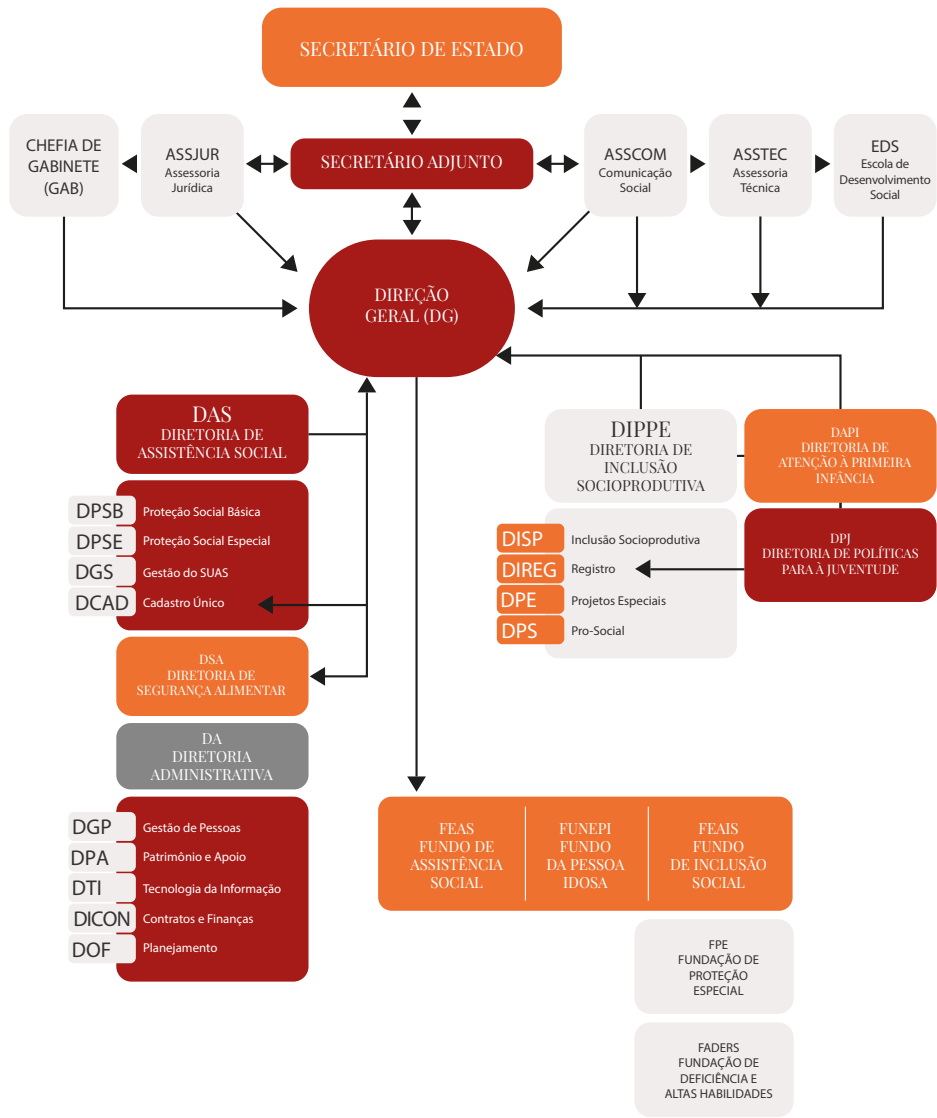
Entre os marcos normativos estaduais de destaque está a Lei Estadual 16.006/2023, que corresponde à Lei do SUAS no Rio Grande do Sul, e o Decreto 53.441/2017, que instituiu o Núcleo de Educação Permanente do SUAS, fundamental para a capacitação via EDSocial. No contexto da reconstrução, a Lei Estadual 16.134/2024 criou o Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs), permitindo a segregação de recursos para o enfrentamento ágil de calamidades climáticas e programas sociais resilientes.

A legislação gaúcha também prioriza recortes geracionais específicos, como o Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003) e o Marco Legal da Primeira Infância, que fundamentam programas como o Mãe Gaúcha e os Centros Dia. Essas leis são utilizadas não apenas para punir violações, mas como ferramentas pedagógicas, exemplificadas pelas cartilhas de direitos distribuídas aos conselheiros e usuários do sistema.

ESTRUTURA

Para detalhar o fluxo operacional do programa, a estrutura institucional da Secretaria foi otimizada para dar suporte direto à ponta do atendimento, conforme demonstrado no organograma de engenharia de gestão abaixo:

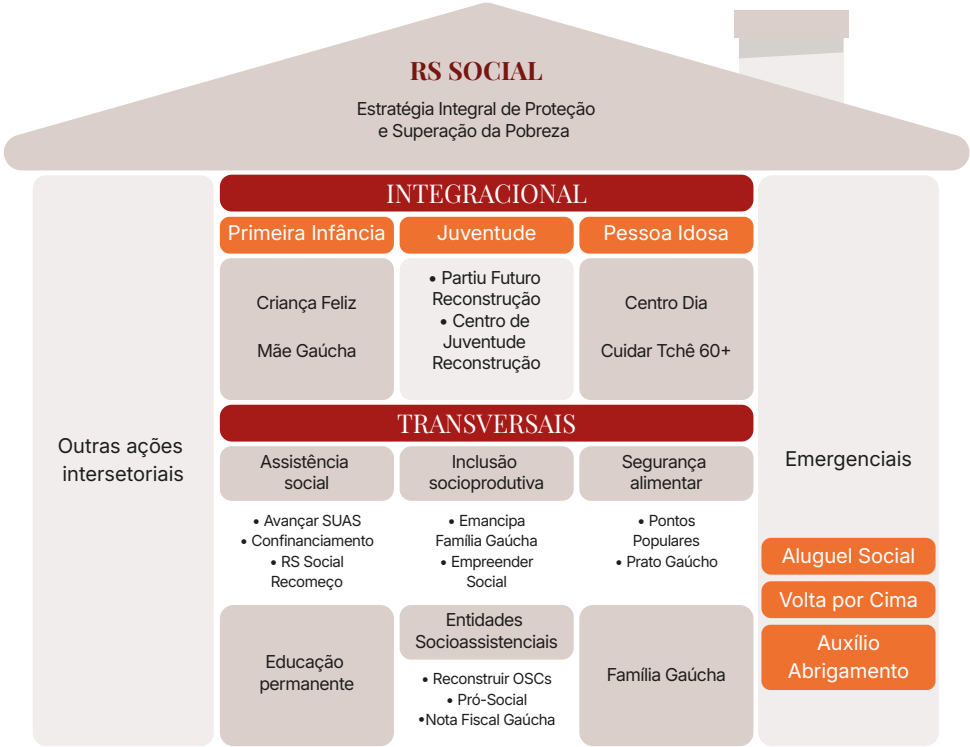
A ESTRUTURA ATUAL DA SEDES



Esse redesenho da estrutura da Sedes resultou no planejamento e execução da estratégia de proteção e superação da pobreza chamada RS Social. Na essência, o programa constitui o eixo do método de gestão pública implementado no Rio Grande do Sul. Trata-se de um conjunto de iniciativas articuladas entre os departamentos da Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes), com foco no enfrentamento das vulnerabilidades sociais.

O RS Social materializa uma estratégia de proteção e de superação da pobreza que busca romper com a lógica de ações governamentais isoladas. O infográfico a seguir detalha essa estrutura e demonstra a intersetorialidade do trabalho executado pelo Estado. O modelo conecta áreas como assistência social, segurança alimentar e inclusão socioproductiva em um ecossistema organizado para atender o cidadão em 360 graus. Com isso, a política estabelece que o indivíduo seja acolhido, receba apoio para levantar e possa caminhar com autonomia.

tripé da seguridade social



Para realizar o trabalho, os gestores e funcionários da Sedes se baseiam em leis existentes e outras redigidas e aprovadas para este fim:

LEGISLAÇÃO EXISTENTE

Constituição Federal de 1988

Define a Assistência Social como direito do cidadão.

LOAS (Lei 8.742/1993)

Dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003)

Garante direitos fundamentais à terceira idade.

Marco Legal da Primeira Infância

Diretrizes para o desenvolvimento infantil.

LEGISLAÇÃO NOVA E DECRETOS ESTADUAIS

Lei Estadual 16.006/2023

Correspondente à Lei do SUAS no RS.

Decreto 53.441/2017

Institui o Núcleo de Educação Permanente do SUAS no RS.

Lei Estadual 16.134/2024

Institui o Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs) para reconstrução e programas sociais.

04

Modelos replicáveis

4 | Modelos replicáveis

A modernização da gestão social gaúcha consolidou modelos de alto impacto que podem ser adaptados por outros entes federados com a universalização do cofinanciamento e na inteligência social permanente. O uso de Business Intelligence (BI) para georreferenciamento de manchas de inundação e cruzamento com dados do Cadastro Único permitiu o pagamento automático de auxílios como o Volta por Cima, eliminando filas e burocracia.

No campo da infraestrutura e serviços, o modelo de Centros Dia para Pessoa Idosa e as Vilas Reencontro/Cidades Recomeço destacam-se como soluções de acolhimento humanizado que preservam vínculos familiares enquanto oferecem suporte técnico. Para a inclusão socioprodutiva, o programa Emancipa Família Gaúcha inova ao fornecer não apenas o diploma, mas “kits de ferramentas” de até R\$ 1.500 para garantir que o beneficiário tenha os insumos para gerar renda imediata.

Outro pilar replicável é o Índice de Vulnerabilidade da Família (IVF-RS), uma ferramenta científica que substitui a análise simplista de renda por uma visão multidimensional da pobreza. Ao avaliar simultaneamente saúde, educação, trabalho e habitação, o índice permite uma focalização cirúrgica do investimento público, garantindo que a rede de proteção chegue primeiro a quem acumula mais privações.

Além do Família Gaúcha, o modelo implementado no Rio Grande do Sul conta com os seguintes programas, que seguem a Linha da Vida, um conceito que estabelece uma lógica de entregas capaz de acompanhar o cidadão em todas as fases de sua existência. Esta estratégia

garante que o suporte do Estado não seja apenas uma ação pontual ou emergencial, mas um ciclo contínuo de desenvolvimento humano que vai do ventre à maturidade.

Programas da Linha da Vida

Mãe Gaúcha

Representa o ponto de partida da estratégia de desenvolvimento humano. O programa entrega kits enxoval para gestantes do Cadastro Único. O benefício é utilizado como um incentivo concreto para garantir o acompanhamento pré-natal e de saúde.

Criança Feliz e PIM (Primeira Infância Melhor)

Com atendimento domiciliar, os programas orientam as famílias sobre estímulos motores, cognitivos e o desenvolvimento integral das crianças nos primeiros mil dias de vida.

Partiu Futuro

Iniciativa de inclusão produtiva que oferece formação profissional e oportunidades de primeiro emprego no setor público através da Lei da Aprendizagem, garantindo carteira assinada e direitos trabalhistas.

Universitário do Amanhã

Foca na democratização do acesso ao ensino superior, oferecendo vagas gratuitas para jovens inscritos no Cadastro Único.

Família Gaúcha

É o programa central de superação da pobreza multidimensional. Por meio de um pacto de confiança de 22 meses, Agentes de Desenvolvimento da Família realizam visitas domiciliares e desenham planos de metas personalizados para cada núcleo familiar conquistar autonomia.

Emancipa Família Gaúcha

Programa de qualificação profissional que, além do diploma, entrega kits de ferramentas para que o beneficiário tenha os meios necessários para gerar renda imediata.

Cuidar Tchê 60+

Voltado à pessoa idosa em situação de extrema vulnerabilidade, este programa investe no fortalecimento das redes de proteção e na promoção do envelhecimento ativo.

Centro Dia para Pessoa Idosa

Espaço de acolhimento e convivência onde idosos recebem cuidado especializado e alimentação durante o dia, retornando para o convívio familiar à noite. O modelo preserva os laços afetivos e evita a institucionalização precoce.

Essas iniciativas funcionam como uma engrenagem integrada, criada a partir da estratégia RS Social, assegurando que o Estado atue como um trampolim para a emancipação, permitindo que cada cidadão receba o amparo necessário para, eventualmente, caminhar com as próprias pernas.

05

O legado da emancipação e o futuro da proteção social

Conclusão | O legado da emancipação e o futuro da proteção social

A gestão do desenvolvimento social no Rio Grande do Sul prova que a eficiência técnica e a busca pela precisão são os melhores aliados da sensibilidade humana. Ao contrário da visão que opõe responsabilidade orçamentária ao cuidado social, o modelo gaúcho demonstra que uma gestão baseada em dados e evidências é capaz de garantir que o recurso público chegue, de fato, a quem mais precisa. A marca histórica de 96% de execução financeira do maior orçamento já destinado à pasta demonstra a eficiência resultante de calibrar a máquina pública para entregar dignidade à população, mesmo diante das maiores adversidades climáticas da história do Estado.

O retorno social da estratégia usada é mensurável e transformador. Em apenas dois anos, o Rio Grande do Sul logrou reduzir a insegurança alimentar grave de 14,1% para 1,8%, um avanço reconhecido nacionalmente que posiciona o Estado como referência no combate à fome. Para além da distribuição de alimentos, a estratégia gaúcha atacou as causas estruturais da pobreza multidimensional através do programa Família Gaúcha, estabelecendo o Rio Grande do Sul como o Estado com o menor índice de extrema pobreza do Brasil. O cenário reitera que o social deve ser gerido com foco na emancipação dos cidadãos, fazendo de cada real investido em programas como o Mãe Gaúcha e o Partiu Futuro Reconstrução uma semente de autonomia, quebrando ciclos de dependência que perduravam por gerações.

Sustentado na universalização do cofinanciamento e no apoio técnico à totalidade dos municípios do Estado, este legado oferece uma bússola segura para gestores que buscam transformar a assistência social em política de desenvolvimento humano de fato. O modelo gaúcho ensina que o papel do Estado não é o aprisionamento através de auxílios passivos, mas o oferecimento de ferramentas de ascensão — seja pelo aporte de kits de trabalho de R\$ 1.500,00 no Emancipa Família Gaúcha ou pelo acompanhamento individualizado de cada família.

O futuro da proteção social passa, obrigatoriamente, pela consolidação da mudança de chave que deixa de tratar a assistência social como uma ferramenta emergencial para considerá-la uma Política de Estado perene, focada na liberdade e na capacidade de cada cidadão de retomar o controle sobre o seu próprio destino.

Glossário

A seguir, as siglas, os termos e os programas de governo mencionados nesta publicação.

ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

BI (Business Intelligence): Inteligência de negócios; processo de coleta e análise de dados para suporte à decisão técnica.

CADÚNICO (Cadastro Único): Instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda.

CRAS: Centro de Referência de Assistência Social.

CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Criança Feliz: Programa de acompanhamento técnico para o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância.

Cuidar Tchê 60+: Iniciativa de proteção e promoção do envelhecimento ativo e saudável para idosos vulneráveis.

Emancipa Família Gaúcha: Programa de qualificação e entrega de kits de ferramentas para geração de renda.

Família Gaúcha: Programa estratégico de acompanhamento personalizado para superação da pobreza multidimensional.

Funrigs: Fundo do Plano Rio Grande, instituído pela Lei Estadual nº 16.134/2024 para o enfrentamento das consequências da tragédia climática.

IVF-RS: Índice de Vulnerabilidade da Família do Rio Grande do Sul.

Mãe Gaúcha: Programa de atenção à gestante e à primeira infância com entrega de kits enxoval.

OIM: Organização Internacional para as Migrações.

Partiu Futuro: Programa de inclusão produtiva de jovens no mercado de trabalho e setor público.

PIM (Primeira Infância Melhor): Política pública pioneira de visitação domiciliar para desenvolvimento infantil.

Sedes: Secretaria de Desenvolvimento Social.

SUAS: Sistema  nico de Assistência Social.

Universitário do Amanhã: Iniciativa de democratiza o do acesso ao ensino superior para jovens do Cadastro  nico.

Volta por Cima: Programa de auxílio financeiro emergencial para famílias vítimas de desastres climáticos.



— Coleção —
Boas Práticas

fundacaoulysses.org.br

 / FUGNACIONAL

FUNDAÇÃO
ULYSSES
GUIMARÃES



#PONTODEEQUILIBRIO