

**NOTA TÉCNICA 61 - Análise Integrada de Políticas Públicas para a Redução das Desigualdades:  
Diálogos entre a Teoria de William N. Dunn e as Evidências do Projeto Rede 10**Sergio Kelner Silveira<sup>1</sup>Carolina Beltrão de Medeiros<sup>2</sup>**Introdução**

William N. Dunn é professor emérito da University of Pittsburgh e um dos precursores da análise de políticas públicas como campo disciplinar estruturado. Sua obra "*Public Policy Analysis: An Integrated Approach*", publicada originalmente em 1981 e atualizada em sucessivas edições, trouxe contribuições fundamentais ao propor uma abordagem que integra métodos quantitativos e qualitativos, reconhecendo a complexidade inerente aos problemas públicos. No contexto brasileiro, seus conceitos ganham relevância especial diante dos desafios de implementação de políticas sociais em um país marcado por profundas desigualdades regionais e estruturais, como demonstra o Projeto Rede 10.

A presente Nota Técnica propõe um exercício de integração entre teoria e prática na análise de políticas públicas, a partir do diálogo entre os conceitos centrais do livro e os aprendizados gerados pelo Projeto Rede 10, conduzido pelo Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas (NISP) da Fundação Joaquim Nabuco. Os conceitos desenvolvidos por Dunn foram amplamente estudados pelo NISP no curso "Análise de Políticas Públicas: uma abordagem integrada para programas sociais", promovido pela Diretoria de Formação Profissional e Inovação (Difor/Fundaj) entre outubro e novembro de 2023, desenvolvido e ministrado pelos signatários desta Nota Técnica.

Ao longo do texto, exploramos como os fundamentos teóricos de Dunn — estruturação de problemas, previsão, prescrição, monitoramento, avaliação, argumentação e comunicação — podem ser aplicados concretamente para compreender e aprimorar políticas como o Cadastro Único, o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), com foco na redução das desigualdades e no fortalecimento da gestão pública local.

Este documento tem como objetivos específicos: (1) sistematizar os conceitos fundamentais da abordagem integrada de Dunn; (2) relacionar estes conceitos com as experiências práticas do Projeto Rede 10; (3) identificar pontos de convergência entre teoria e prática que possam orientar formuladores de políticas públicas; e (4) propor recomendações aplicáveis à gestão pública local. Metodologicamente, a NT baseia-se na revisão bibliográfica da obra de Dunn, na análise documental dos relatórios do Projeto Rede 10 e na sistematização de evidências empíricas coletadas pelo NISP em municípios participantes do projeto.

A análise é desenvolvida em três momentos: primeiro, são apresentados os conceitos-chave de Dunn para cada capítulo de seu livro e os caminhos propostos pelo Projeto Rede 10; em seguida, uma matriz relaciona os capítulos da obra com experiências práticas observadas no Projeto; por fim, são apresentadas recomendações e sugestões para futuros estudos e intervenções, com base nos resultados obtidos e no alinhamento entre teoria e evidência empírica levantada pela Rede 10.

---

<sup>1</sup> Economista do NISP: sergio.kelner@fundaj.gov.br

<sup>2</sup> Pesquisadora do NISP: carolina.medeiros@fundaj.gov.br

## Fundamentos Teóricos: A Abordagem Integrada de William N. Dunn

O livro de Dunn estrutura a análise de políticas públicas em cinco atividades analíticas principais:

1. **Estruturação de problemas** – definição de problemas públicos a partir de múltiplas perspectivas, com base em dados, valores e interpretações sociais. Problemas não são dados, mas construídos;
2. **Previsão** – antecipação de impactos de políticas por meio de análises causais, modelos matemáticos e projeções baseadas em tendências e cenários alternativos;
3. **Prescrição** – seleção de alternativas preferenciais fundamentadas em critérios de adequação como eficácia, equidade, eficiência e viabilidade;
4. **Monitoramento** – acompanhamento sistemático dos resultados com base em indicadores empíricos, auditorias, revisões e análise contínua de implementação;
5. **Avaliação** – julgamento da qualidade e dos efeitos de uma política com base em critérios normativos e dados observáveis, incorporando avaliações participativas e de impacto.

Além disso, Dunn propõe a valorização de **argumentos de política pública**, baseados em raciocínios causais e destaca a **comunicação** como dimensão estratégica da análise.

## O Projeto Rede 10 e os Caminhos para Redução das Desigualdades

O Projeto Rede 10, desenvolvido pelo Núcleo de Inovação Social em Políticas Públicas da Fundaj, sistematiza dez caminhos prioritários para a qualificação das políticas sociais no Brasil:

1. **Planejamento e Governança Integrada** – busca por maior articulação entre União, estados e municípios, com valorização da gestão descentralizada e participativa;
2. **Eficiência e Impacto dos Programas Sociais** – revisão dos critérios de elegibilidade e combate a fraudes para aumentar a efetividade e o alcance;
3. **Intersetorialidade e Integração de Sistemas** – conexão entre CadÚnico, SUAS, INSS, Receita Federal para integrar a base de informações e ampliar o alinhamento das diversas políticas públicas;
4. **Sustentabilidade e Financiamento** – equilíbrio entre responsabilidade fiscal e expansão da rede de proteção;
5. **Inclusão e Acessibilidade** – enfrentamento das barreiras territoriais, administrativas e sociais ao acesso a benefícios;
6. **Desigualdades Regionais** – formulação de políticas públicas que considerem especificidades territoriais, sobretudo no Nordeste;
7. **Respostas a Crises Emergenciais** – capacidade adaptativa do Estado diante de pandemias e outras emergências;
8. **Educação, Qualificação e Geração de Renda** – articulação de políticas sociais com políticas de emprego, renda e inclusão produtiva;
9. **Políticas de Gênero e Inclusão Social** – foco em grupos historicamente vulneráveis, como mulheres chefes de família, pessoas com deficiência e juventude negra;
10. **Inovação Social e Empreendedorismo** – estímulo a soluções locais, bancos comunitários, moedas sociais e iniciativas autônomas de desenvolvimento.

Esses caminhos estruturam uma abordagem territorializada, intersetorial e orientada por resultados, em sintonia com os princípios analíticos propostos por William Dunn.

### Matriz de Integração: Conceitos de Dunn e Caminhos do Rede 10

A construção da matriz a seguir tem como objetivo evidenciar o alinhamento direto entre os fundamentos analíticos propostos por William N. Dunn e a prática desenvolvida no âmbito do Projeto Rede 10. Cada capítulo do livro *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* foi relacionado a um ou mais dos dez caminhos estratégicos propostos pela Rede 10, demonstrando como a abordagem teórica pode ser instrumentalizada para qualificar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no contexto estudado pelo NISP.

Essa matriz não apenas traduz os conceitos-chave de Dunn para a realidade das políticas sociais nacionais estudadas, como também apresenta exemplos aplicados de como esses princípios foram utilizados de forma concreta nas análises e recomendações do Rede 10. Ao fazer isso, a matriz reforça a relevância de uma análise de políticas orientada por problemas, baseada em evidências e articulada à realidade territorial dos municípios.

Capítulo (Dunn)	Conceito-chave	Caminhos do Projeto Rede 10	Exemplo Aplicado / Ampliação Conceitual
Cap. 1 – O Processo de Análise de Políticas	A análise de políticas como produção de conhecimento orientada por problemas, integrando aspectos técnicos, políticos e sociais.	Todos os 10 caminhos	O Rede 10 parte da constatação de problemas complexos, como falta de integração de políticas, exclusão territorial e, exigindo conhecimento técnico, político e institucional articulado.
Cap. 2 – Análise no Processo de Formulação	Formulação sob racionalidade limitada, ambiguidade e múltiplos fluxos decisórios.	Caminho 1 – Planejamento e Governança Integrada	A desarticulação entre CadÚnico, SUAS e outros sistemas de informação do governo demonstra um processo decisório fragmentado
Cap. 3 – Estruturação de Problemas	Problemas públicos são construções sociais, técnicas e políticas.	Caminhos 2, 5 e 6	A alta proporção de famílias unipessoais e o difícil acesso a serviços mostram problemas mal definidos. A Rede reestrutura diagnósticos com base em evidências e escuta territorial.

Capítulo (Dunn)	Conceito-chave	Caminhos do Projeto Rede 10	Exemplo Aplicado / Ampliação Conceitual
Cap. 4 – Previsão de Resultados	Antecipação de impactos com base em cenários e simulações.	Caminhos 4 e 7	Estratégias de previsão diante de mudanças fiscais ou emergências (como pandemias), alinhadas à modelagem preditiva de Dunn.
Cap. 5 – Prescrição de Alternativas	Escolha de alternativas com base em critérios normativos (eficácia, equidade, viabilidade).	Caminho 10 – Inovação Social e Empreendedorismo	Bancos comunitários e moedas sociais como a Palmas e Aratu são alternativas plausíveis, com valor social e custo reduzido.
Cap. 6 – Monitoramento de Resultados	Acompanhamento contínuo com dados empíricos, auditorias e indicadores.	Caminhos 2 e 8	Monitoramento do perfil das famílias beneficiárias e evasão escolar. Cruzamento de dados administrativos com pesquisa de campo.
Cap. 7 – Avaliação de Desempenho	Avaliação com base em eficácia, eficiência, equidade e adequação.	Todos os caminhos, com destaque para 5, 6 e 9	Avaliação do Bolsa Família sob critérios integrados: eficácia (redução da pobreza), equidade (priorização de grupos vulneráveis), entre outros.
Cap. 8 – Argumentação em Políticas	Construção de argumentos sólidos, baseados em lógica causal, ética e legitimidade.	Caminho 9 – Políticas de Gênero e Inclusão Social	Defesa de políticas voltadas a mulheres chefes de família com base em argumentos empíricos e éticos.
Cap. 9 – Comunicação da Análise	Comunicação clara e estratégica para públicos diversos.	Caminho 10 – Inovação e Formação em Políticas Públicas	Formação de Agentes de Inovação inclui competências comunicacionais e analíticas para políticas públicas.

## Considerações Finais

A análise desenvolvida nesta Nota Técnica evidencia o potencial de alinhamento entre os conceitos teóricos de William N. Dunn e as evidências empíricas produzidas pelo Projeto Rede 10, com base na realidade de municípios brasileiros em sua relação com o Cadastro Único, o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

A construção da matriz de integração, que relaciona os capítulos do livro de Dunn aos dez caminhos propostos pelo Projeto Rede 10, demonstra como uma abordagem teórica bem estruturada pode fortalecer diagnósticos, qualificar processos de tomada de decisão e orientar políticas públicas orientadas por evidências. A combinação entre métodos analíticos rigorosos e práticas participativas, aplicadas nos territórios, permitiu ao NISP identificar desigualdades territoriais, barreiras de acesso e possibilidades de inovação social no desenho e na gestão das políticas sociais.

O uso dos conceitos de estruturação de problemas, prescrição, previsão, monitoramento, avaliação, comunicação e argumentação se mostrou especialmente útil para compreender os desafios relacionados à focalização dos programas, à expansão de famílias unipessoais, às limitações administrativas locais e às soluções comunitárias com base em moedas sociais e bancos populares.

Para gestores públicos municipais, recomenda-se: (1) o fortalecimento de capacidades técnicas locais para estruturação de problemas públicos com base em evidências; (2) a criação de sistemas de monitoramento que integrem dados do CadÚnico, SUAS e outros sistemas setoriais; (3) a institucionalização de espaços de governança intersetorial e participativa; e (4) o desenvolvimento de estratégias locais de comunicação para ampliar o acesso a direitos e programas sociais.

É importante reconhecer as limitações da presente análise, que se concentrou nas experiências de municípios específicos participantes do Projeto Rede 10, majoritariamente de pequeno e médio porte. A aplicabilidade dos conceitos de Dunn em grandes centros urbanos ou em contextos metropolitanos demanda investigações adicionais e adaptações metodológicas.

Uma agenda futura de pesquisa e intervenção deve incluir: (1) o aprofundamento de estudos sobre barreiras de acesso a programas sociais em territórios remotos ou com alta vulnerabilidade; (2) o desenvolvimento de metodologias participativas para avaliação de políticas públicas em nível local; (3) a sistematização de indicadores para monitoramento da intersetorialidade; e (4) a investigação sobre o papel das novas tecnologias na integração de sistemas de gestão social. Esta agenda poderá contribuir significativamente para a consolidação de uma abordagem analítica integrada que combine rigor técnico, sensibilidade territorial e compromisso com a redução das desigualdades.

## Referências

DUNN, William N. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. 6. ed. New York: Routledge, 2018.