

ARTIGOS

Submetido 11-09-2024. Aprovado 28-01-2025

Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editor Associado: Felipe Gonçalves Brasil

Os/As avaliadores/as não autorizaram a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação por pares.

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v30.92019>

A EQUIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS: UMA TEMÁTICA IMPLÍCITA E SUBTEORIZADA

Equity in policy implementation: An implicit and undertheorized topic

Equidad en la implementación de políticas: Un tema implícito y subteorizado

Roberta Cardoso Piedras¹ | piedrasroberta@outlook.com | ORCID: 0000-0002-1371-9386

Luciana Leite Lima² | lucianaleitelima@gmail.com | ORCID: 0000-0002-8761-4114

Isis Paris Maia¹ | isisparismaia@gmail.com | ORCID: 0009-0007-4660-8440

Rafael Barbosa de Aguiar² | rafaelba@yahoo.com.br | ORCID: 0000-0002-2418-6845

*Autor correspondente

¹Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, RS, Brasil

²Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

A equidade, princípio que busca reparação e justiça para grupos historicamente prejudicados no acesso a direitos, vem se tornando central nas políticas públicas. Este artigo analisa como a equidade é abordada nos estudos sobre implementação no Brasil, fase em que os resultados das políticas são gerados e cuja performance influencia a percepção pública sobre o Estado. Realizamos revisão sistemática da literatura sobre implementação nos Portais CAPES e SciELO Brasil, localizando 94 artigos, dos quais 41 abordavam a equidade. Verificou-se que a equidade é mencionada de maneira implícita; apenas quatro artigos a definem explicitamente. Predomina uma abordagem acrítica no desenho das políticas, sem questionar seus preceitos. Isso limita a compreensão do fenômeno e gera evidências desconectadas da realidade social, reforçando um pessimismo sobre mudanças nas relações de poder. O estudo aponta para a necessidade de aprofundar a teorização da equidade para aprimorar ferramentas analíticas e instrumentos de gestão que embasem políticas mais eficazes.

Palavras-chave: equidade social, políticas públicas, implementação, revisão sistemática, Brasil.

ABSTRACT

Equity is a principle that aims to repair and deliver justice to historically disadvantaged groups regarding access to their rights. It has become a focal point in public policy discussions. This article examines how equity is treated in studies of policy implementation in Brazil—a critical phase where policy outcomes are determined and where the performance of such policies impacts public perception of the state. We performed a systematic literature review on implementation using the CAPES and SciELO Brazil databases and identified 94 relevant articles, of which 41 addressed equity. Our review found that equity was often mentioned implicitly, with only four articles providing a clear definition. The prevailing approach to policy design is uncritical, failing to question underlying assumptions. This limitation impedes a thorough understanding of the phenomenon and results in evidence disconnected from social realities, reinforcing skepticism about power dynamics shifts. The study underscores the need for a more robust theorization of equity to enhance analytical frameworks and management tools essential for developing more effective public policies.

Keywords: social equity, public policy, implementation, systematic review, Brazil.

RESUMEN

La equidad, un principio orientado a reparar y hacer justicia a los grupos históricamente desfavorecidos en el acceso a sus derechos, se ha convertido en un punto focal en las discusiones sobre políticas públicas. Este artículo examina cómo se aborda la equidad en los estudios sobre implementación de políticas en Brasil, una fase crítica en la que se determinan los resultados de las políticas y cuyo desempeño influye en la percepción pública del Estado. Realizamos una revisión sistemática de la literatura sobre implementación en las bases de datos CAPES y SciELO Brasil, e identificamos 94 artículos relevantes, de los cuales 41 abordaban la equidad. Nuestra revisión reveló que la equidad se mencionaba a menudo de manera implícita, con solo cuatro artículos que proporcionan una definición clara. El enfoque predominante en el diseño de políticas es acrítico, sin cuestionar los supuestos subyacentes. Esta limitación impide una comprensión profunda del fenómeno y da lugar a evidencia desconectada de las realidades sociales, reforzando el escepticismo sobre los cambios en las dinámicas de poder. El estudio subraya la necesidad de una teorización más robusta de la equidad para mejorar los marcos analíticos y las herramientas de gestión esenciales para desarrollar políticas públicas más efectivas.

Palabras clave: equidad social, políticas públicas, implementación, revisión sistemática, Brasil.

INTRODUÇÃO

Reconhecer diferenças e atuar com justiça quanto a elas tem sido uma concepção comumente atribuída ao conceito de equidade social. A equidade se fortaleceu a partir da luta por direitos civis nos EUA, que desencadeou um movimento mundial de reconhecimento de identidades coletivas. Tal movimento marcou a criação da Nova Administração Pública (NAP), cujo objetivo era redefinir a gestão pública em direção a uma maior ética social. De lá para cá, as ideias de neutralidade e imparcialidade que regiam o setor público passaram a ser questionadas e revistas. E, nas últimas décadas, o tema tornou-se um símbolo da democracia e da justiça social, estando presente em conferências e acordos internacionais, declarações e objetivos globais.

Na agenda de estudos internacional, preocupações com a distribuição de direitos marcaram as discussões sobre equidade entre as décadas de 1960 e 1980, especialmente no que tange à distribuição de renda, à igualdade racial e de gênero e ao acesso a bens e serviços públicos. Atualmente, o tema ganhou fôlego pela lente da interseccionalidade e vem sendo debatido no âmbito das políticas sobre trabalho, direitos do casamento, justiça ambiental, economia intergeracional, entre outras.

No Brasil, atualmente, diversas políticas nacionais fazem uso de instrumentos que integram o princípio da equidade, com atenção a segmentos historicamente marginalizados da população. O tema tem sido abordado por várias orientações técnicas nas áreas da saúde e da assistência social, pela criação de legislações específicas no setor da educação e pela inserção de regras diferenciadas para a seleção de beneficiários em editais de cultura. Além disso, a equidade esteve explicitamente presente nos últimos planos nacionais de saúde e assistência social.

Apesar de o princípio permear tanto os paradigmas de gestão quanto a formulação de políticas nacionais, ainda são necessárias informações sistemáticas no campo da *policy analysis* sobre sua implementação no Brasil. É na fase da implementação que as políticas deixam o campo das intenções e passam a influenciar concretamente a vida das pessoas. As decisões e conceitos formulados anteriormente são então transferidos para as esferas de produção de bens e serviços públicos, gerando os resultados sociais que, muitas vezes, podem divergir das expectativas iniciais. Nesse contexto, perguntamos: Como a equidade é abordada nos estudos sobre implementação das políticas? A implementação é um momento propício para investigar a apropriação de um princípio como a equidade nas políticas públicas.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas dedicam-se justamente a compreender como ideias são colocadas em prática. O campo oferece três formas para abordar esse fenômeno. A abordagem *top-down* destaca a influência das características do desenho das políticas na transmissão das ideias aos contextos de implementação; a *bottom-up* enfatiza a agência dos implementadores e sugere que as ideias executadas emergem dos imperativos situacionais, das visões de mundo dos atores e de suas interações; e a integradora combina as duas dimensões.

Para construir uma resposta à questão de pesquisa, aplicamos o protocolo proposto por Denyer e Tranfield (2009) e conduzimos uma revisão sistemática de artigos publicados em periódicos nacionais que analisam a implementação de políticas, limitando nossa amostra a

estudos que abordam a temática da equidade. Dessa forma, analisamos os usos do conceito de equidade por meio da criação de categorias sintéticas indutivas (equidades simbólica, categórica, conceitual e analítica), os elementos das políticas públicas em que a equidade é abordada (problema social, desenho, processo de implementação e resultados) e exploramos as abordagens teóricas da implementação que formam o contexto analítico da discussão da equidade.

Salienta-se que outras revisões sistemáticas abordaram a implementação, cobrindo o período de 1990 a 2017 e enfocando a evolução da produção e suas qualidades teóricas e metodológicas, constatando a predominância de estudos descritivos e que pouco utilizavam o referencial teórico do campo (Faria, 2012; Lotta et al., 2018). Assim, este artigo busca contribuir com esses esforços, agregando informações sobre as características da produção mais recente e enfocando o lugar do princípio da equidade, tendo em vista sua inserção nas preocupações sociais na contemporaneidade.

Na próxima seção, discutimos brevemente o conceito de equidade. No método, descrevemos a busca da literatura, os critérios de inclusão e exclusão e como os estudos foram analisados. Em seguida, apresentamos a análise qualitativa da literatura. O artigo termina com uma sistematização dos achados mais relevantes e a indicação das lacunas da produção que podem conformar oportunidades para pesquisas futuras.

O CONCEITO DE EQUIDADE SOCIAL

A equidade é um dos princípios clássicos da filosofia, presente desde as discussões sobre o contrato social (Frederickson, 2010). A sua versão contemporânea, acrescida do adjetivo social, desenvolveu-se a partir do século XX com um ímpeto normativo: corrigir desequilíbrios de poder, principalmente entre segmentos populacionais (Guy & McCandless, 2012).

O pressuposto da equidade social é a ideia de que a igualdade e a liberdade almejadas nas democracias liberais não seriam atingidas somente pela repartição homogênea dos recursos materiais e simbólicos socialmente produzidos. Tendo em vista que as sociedades ocidentais se formaram, se solidificaram e cresceram com base na exploração de determinados grupos, reparar as desvantagens seria o primeiro passo em busca dos princípios liberais.

Esse princípio marcou o movimento da NAP, no qual a concepção de equidade social passou a acompanhar os fundamentos clássicos da eficiência e da economicidade. Segundo Frederickson (2010), a equidade social trouxe os seguintes questionamentos ao núcleo do paradigma de gestão: Para quem a organização é eficiente ou econômica? Para quem os serviços são prestados de maneira mais ou menos justa?

Uma concepção bastante difundida, especialmente no que diz respeito à equidade em saúde, é da equidade como respeito às diferenças e às diversas necessidades que delas subjazem. Barros e Sousa (2016) definem a equidade em oposição à homogeneidade, que é fruto da universalização das cidadanias. Nesse sentido, é entendida como “[...] um elemento de diferença dentro do espaço da cidadania [...]” (p. 11). Para os autores, a equidade está associada aos direitos de terceira geração, ou direitos coletivos.

Por sua vez, [Chitwood \(1974\)](#) estabelece duas importantes definições de equidade social. A equidade vertical aborda a distribuição dos recursos ou serviços públicos com base nas diferentes características ou atributos pessoais dos indivíduos. Refere-se à ideia de que pessoas com maiores necessidades ou desvantagens devem receber uma quantidade ou qualidade superior desses recursos ou serviços, enquanto aquelas com menores necessidades ou desvantagens devem receber menos. E a equidade horizontal tange ao tratamento igualitário para pessoas que possuem características ou atributos semelhantes. Isso significa que indivíduos com as mesmas necessidades ou circunstâncias devem receber a mesma quantidade ou qualidade de recursos ou serviços.

Por fim, cabe especificar a distinção entre equidade e igualdade. Segundo [Guy e McCandless \(2012\)](#), “[...] enquanto a igualdade pode ser convertida numa medida matemática na qual partes iguais são idênticas em tamanho ou quantidade, a equidade é uma medida mais flexível, permitindo equivalência sem exigir uniformidade exata” (p. 5). Para as autoras, a equidade difere da igualdade por perturbar as relações de poder. Nessa linha, [Breilh \(2010\)](#) sustenta que a inequidade é a categoria que caracteriza as relações de poder assimétricas existentes em uma sociedade, relacionando-se à acumulação de poder. A desigualdade, por sua vez, é o resultado desse processo. Em outras palavras, para o autor, a inequidade é a categoria explicativa e a desigualdade, sua expressão observável.

Desta breve discussão, evidencia-se o caráter abstrato do princípio da equidade, cuja plena aplicação exige uma cuidadosa decomposição analítica, a fim de torná-lo passível de mensuração e execução prática. Assim, buscaremos compreender como a temática da equidade está sendo apropriada na implementação de políticas públicas no Brasil.

MÉTODO

Realizamos uma revisão sistemática da literatura seguindo o protocolo proposto por [Tranfield et al. \(2003\)](#). Essa orientação foi desenvolvida para aprimorar a qualidade do processo de revisão ao sintetizar pesquisas de maneira sistemática, transparente e reproduzível. O protocolo é formado por três etapas: planejamento, condução e análises.

No planejamento, formamos um painel de revisão formado por quatro pesquisadores com experiência no campo de públicas e na implementação de políticas. A procura pelos textos ocorreu no dia 11 de abril de 2023, com foco em pesquisas pertinentes às áreas da administração pública e ciência política. Foram utilizados dois acervos científicos digitais: o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) Brasil. Essas bases foram escolhidas devido às suas relevâncias no Brasil e por abrangerem as principais revistas acadêmicas do campo de públicas. Em ambas, foram buscadas as palavras-chave implementação, implantação e políticas públicas. A Tabela 1 especifica os locais de procura dos códigos.

Tabela 1 – Protocolos e Bases de Dados da Busca

STRINGS DE BUSCA	BASE DE DADOS	
	CAPES	SCIELO
Implementação	Título	Título
Implementação e políticas públicas	Assunto	Resumo
Implantação e políticas públicas	Assunto	Resumo

Em seguida, foram inseridos filtros para seleção dos textos, conforme a Tabela 2. O período de coleta é a partir de 2000, na plataforma Portal CAPES, e 1996, na SciELO, até 2022, para ambas. Em razão de limitações das plataformas, a seleção dos textos foi complementada por meio do gerenciador de referências Zotero, a fim de eliminar os documentos duplicados e escritos nas demais línguas que não o português.

Tabela 2 – Filtros Aplicados e Número de Trabalhos por Base de Pesquisa

PESQUISA PORTAL CAPES		PESQUISA SCIELO	
FILTROS UTILIZADOS	TOTAL	FILTROS UTILIZADOS	TOTAL
Sem filtro	4.275	Sem filtro	10.175
Periódicos revisados por pares	2.847	Brasil	5.524
Artigos	2.842	Português	4.474
Português	1.398	Artigos	4.189
Assunto: <i>Implementation</i> Implementação <i>public policy</i> políticas públicas	142	Áreas temáticas WOS “policy”	125
LIMPEZA ZOTERO			
Excluídos duplicados	142	Excluídos duplicados	124
Excluídos textos em inglês, sem opção para português	130	-	-
Total	130	Total	124

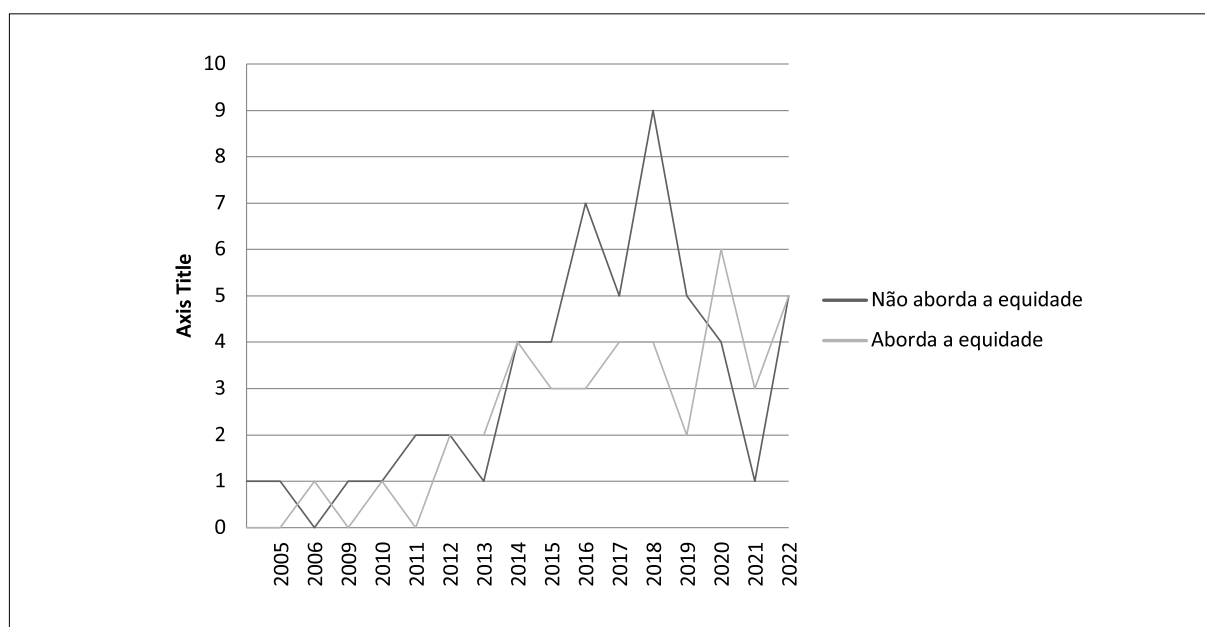
A segunda etapa da revisão consistiu na leitura dos resumos. Para isso, adotamos os seguintes critérios de exclusão: ser revisão de literatura, não ter foco de análise na implementação e não abordar o contexto brasileiro, além de artigos duplicados e inacessíveis. Após essa triagem, 94 artigos permaneceram, os quais foram lidos integralmente para identificar se abordavam a temática da equidade social. Desses, 41 (44%) tratavam do tema, os quais formam a amostra final deste trabalho.

Por fim, na terceira etapa da revisão, foram conduzidas as análises. Primeiramente, codificamos os elementos descritivos, tais como ano de publicação e área de política estudada. Em seguida, criamos de maneira indutiva as seguintes categorias e respectivos códigos: (i) usos do conceito de equidade: equidade simbólica, categórica, conceitual e analítica; (ii) elemento da política em que a equidade é abordada: problema social, desenho, implementação e resultado; (iii) abordagem teórica da implementação que forma o contexto analítico da equidade: *top-down*, *bottom-up* e integradora. Na próxima seção, apresentamos os resultados e a discussão.

A EQUIDADE SOCIAL NOS ESTUDOS SOBRE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS

Considerando que a produção nacional sobre implementação se desenvolveu a partir dos anos 2000 (Faria, 2012), o primeiro artigo que abordou o tema da equidade é de 2006 (Laplane, 2006). Somente a partir de 2012, a produção sobre equidade nos estudos de implementação tornou-se mais frequente, com mais de dois trabalhos por ano, atingindo um pico em 2020, com seis trabalhos. De modo geral, os estudos sobre implementação apresentam um declínio a partir de 2018, que tem sido atribuído ao deslocamento da agenda de pesquisa para as temáticas de burocracias, capacidades estatais e arranjos institucionais (Bichir, 2020; Menicucci, 2018).

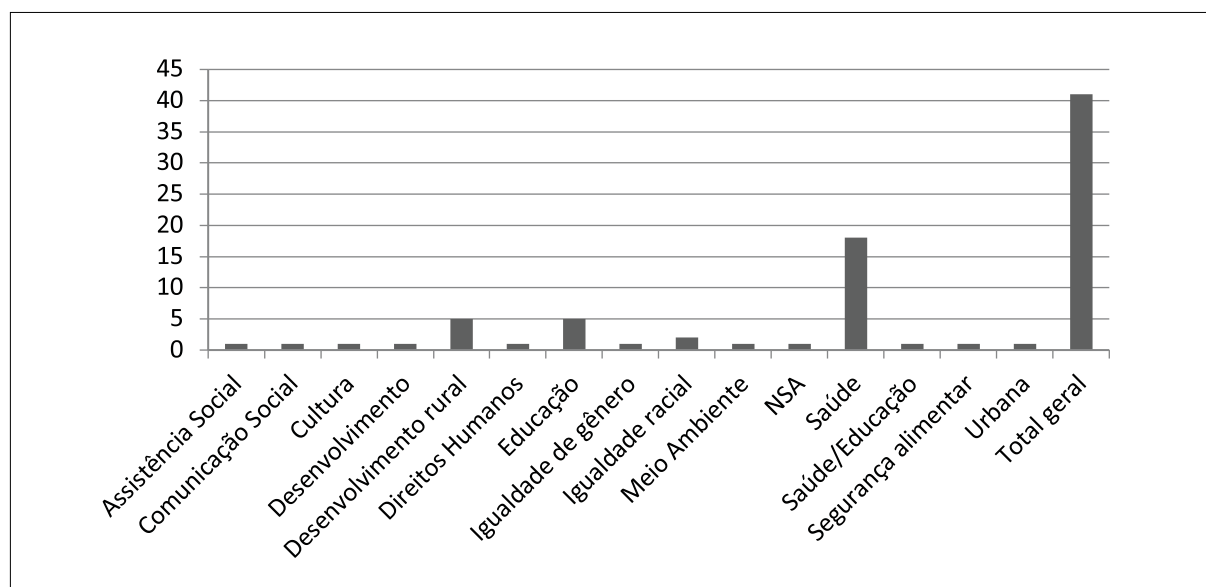
Figura 1 – Estudos por Ano de Publicação e Uso da Temática da Equidade (n=94)



A Figura 2 ilustra as políticas examinadas na produção que trata de implementação e equidade. Nota-se diversidade e dispersão entre setores de políticas, sendo a área da saúde a que se

mostra a mais interessada na temática da equidade, com 18 trabalhos. Esse resultado alinha-se a outros estudos que têm mostrado a predominância da saúde na produção do campo de públicas (Faria, 2012; Marenco & Strohschoen, 2018).

Figura 2 – Políticas Estudadas na Produção Seleccionada (n=41)



Partindo para a análise do conteúdo dos artigos selecionados, para explorar o uso do conceito de equidade e as ideias mobilizadas sob esse rótulo, desenvolvemos quatro categorias indutivas sintéticas a partir da leitura dos artigos. Cada uma representa um nível de desenvolvimento do constructo. A Tabela 3 mostra o número de publicações por categoria.

Equidade simbólica: o sentido de equidade está presente no texto, mas sem acompanhamento explícito do termo. Os trabalhos classificados desta forma abordam, em diferentes níveis de profundidade, os marcadores de gênero, raça, etnia e cultura e/ou a necessidade de as políticas serem adequadas às particularidades de grupos socialmente minorizados.

Equidade categórica: o termo aparece explicitamente no texto, mas sem acompanhamento de uma definição. Os trabalhos classificados desta forma usam a categoria equidade de modo geral, sem o desenvolvimento do seu significado. Muitas vezes, o termo aparece pontualmente no texto.

Equidade conceitual: o termo aparece no texto acompanhado de definição. Os trabalhos classificados desta forma preocuparam-se em explicitar o significado de equidade.

Equidade analítica: o conceito é desenvolvido e utilizado na análise. Os trabalhos classificados desta forma trazem uma discussão mais qualificada da concepção de equidade e a utilizam como critério para analisar o desenho ou a implementação das políticas.

Tabela 3 – Usos do Conceito de Equidade nos Estudos Seleccionados

EQUIDADE	N	%
Simbólica	23	59
Categórica	14	32
Análítica	3	7
Conceitual	1	2
Total	41	100

A Tabela 3 mostra que a noção de equidade é majoritariamente utilizada sem o reconhecimento da categoria, ou seja, de maneira simbólica. Isso é problemático, pois impede a identificação de um padrão entre as publicações e o avanço do conhecimento na temática, já que 59% dos artigos analisados operacionalizam o conceito de maneira implícita, sem o uso da categoria ou acompanhamento de uma definição. Embora os autores narrem frequentemente a criação de diretrizes específicas em políticas universais para melhorar o atendimento de públicos cujo acesso a direitos foi historicamente dificultado e utilizem categorias de gênero, raça e sexualidade, deficiência, região e cultura, mencionando as situações de vulnerabilidade que acompanham esses marcadores, fazem isso sem usar o conceito de equidade social (Almeida & Sanchez, 2017; Alves et al., 2014; Arruda & Santos, 2020; Campos, 2015; Carneiro et al., 2014; Cavalcanti et al., 2015; Costa et al., 2022; Fernandes et al., 2023; Fernandes et al., 2019; Goerck & Areosa, 2021; Góis & Teixeira, 2018; Laplane, 2006; Mota & Barros, 2016; Oliveira et al., 2020; Patrocínio et al., 2015; Petta, 2013; Rocha & Schlünzen, 2020; Salgado et al., 2020; Santos et al., 2021; Teston et al., 2019; Venturini, 2017; Wesz, 2010; Zani & Costa, 2014).

Em relação aos 14 trabalhos que usam o termo equidade de maneira categórica, o fazem para descrever as políticas ou os resultados socialmente esperados delas (Chaves et al., 2018; Figueira et al., 2020; Grisa & Porto, 2022; Macedo et al., 2016; Macedo & Ferreira, 2020; Malta et al., 2014; Medeiros & Cavalcante, 2018; Mendes & Aguiar, 2017; Mota, 2018; Mota et al., 2016; Rodrigues et al., 2022; Tofani et al., 2022; Vanin, 2012; Vieira & Servo, 2021). Desse conjunto de produções, oito reforçam os desafios de seu alcance, que são consequência: da complexidade da equidade em interação com sistemas universais, das disfunções da burocracia, das disposições dos profissionais, das limitações orçamentárias e de recursos, das transferências orçamentárias diretas, bem como do grau de equilíbrio ecológico dos ambientes. As políticas analisadas são majoritariamente de saúde (10 estudos), o que é compreensível tanto em razão do amplo reconhecimento da presença da equidade no desenho dessa política quanto do espaço que esse setor tem no campo brasileiro de análise da implementação.

Ilustrativamente, “O Programa Academia da Saúde constitui um modelo de intervenção nacional em Promoção da Saúde, visando contribuir para a equidade no acesso a ações voltadas à produção do cuidado e modos de vida saudáveis em espaços qualificados, constituindo-se equipamentos da atenção básica em saúde” (Malta et al., 2014, p. 4308); “Consoante dispõe Acselrad, [...] diversas matrizes discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade e, apontando que, entre elas, podem ser destacadas quatro: [...] a da equidade [...] articula ana-

liticamente os princípios de justiça e ecologia” (Vanin, 2012, p. 100); “Em prol da promoção da equidade entre as escolas parceiras, o PENDez busca reduzir as desigualdades entre elas” (Mota, 2018, p. 704).

Por fim, apenas quatro estudos desenvolvem a concepção de equidade de modo aprofundado. Hanai et al. (2022) usam o termo de modo conceitual e normativo, para caracterizar a forma esperada de prestação de serviços de saúde; e Medeiros (2013), Ollaik e Medeiros (2012) e Lima e D’Ascenzi (2017), de modo analítico, como critério para a análise dos dados. A Tabela 4 sintetiza a concepção de equidade usada nesses trabalhos.

Tabela 4 – Uso da Equidade como Conceito

ARTIGO	POLÍTICA	CONCEPÇÃO DE EQUIDADE
Hanai et al. (2022)	Saúde	Equidade refere-se à atenção dada às diversas necessidades de pessoas diferentes quando se trata da oferta de serviços públicos de saúde, buscando garantir diretrizes como a igualdade de acesso e atendimento.
Lima & D’Ascenzi (2017)	Desenvolvimento local	Equidade refere-se à inclusão daqueles que estariam excluídos, buscando gerar riqueza e bem-estar de maneira desconcentrada localmente, regionalmente e globalmente.
Medeiros (2013)	Desenvolvimento rural	Equidade refere-se à homogeneidade de distribuição de benefícios/punições entre os destinatários de uma política pública.
Ollaik & Medeiros (2012)	Museus	Equidade refere-se à desconcentração territorial da política, sendo um critério de democratização de acesso.

Nesses trabalhos, a equidade, a igualdade e a democracia são concepções que se reforçam mutuamente. Nas definições presentes em Hanai et al. (2022), Lima e D’Ascenzi (2017) e Ollaik e Medeiros (2012), a equidade é apresentada como estratégia para alcançar os demais resultados sociais. Para Hanai et al. (2022), a equidade se manifesta no tratamento adequado das diferenças, que não necessariamente são vinculadas às posições desiguais de poder. Sua realização tem potencial de contribuir para o alcance da igualdade no direito à saúde. A definição mobilizada por Lima e D’Ascenzi (2017) considera os desequilíbrios de poder existentes e a necessidade de repará-los. Nesse caso, a reparação da exclusão levaria ao aumento de bem-estar social de maneira desconcentrada. Nota-se que, nessas publicações, a equidade está vinculada a uma intervenção quanto às diferenças, sejam as diversidades ou as desigualdades. Desse modo, alinham-se à definição de equidade vertical, que se refere à distribuição dos recursos ou serviços públicos com base nas diferentes características ou atributos pessoais dos indivíduos. Diz

respeito à ideia de que pessoas com maior necessidade ou desvantagem devem receber uma maior quantidade ou qualidade desses recursos ou serviços, enquanto pessoas com menor necessidade ou desvantagem devem receber menos (Chitwood, 1974).

Ollaik e Medeiros (2012), por sua vez, consideram que a própria desconcentração seria um critério de equidade, que levaria à democratização da política. Medeiros (2013) também relaciona a equidade a uma homogeneidade distributiva, algo que usualmente é vinculado à igualdade. Mas, nesse caso, a homogeneidade está dentro de um segmento específico: os beneficiários da política. Assim, corresponde à definição de equidade horizontal, que tange ao tratamento igualitário para pessoas que possuem características ou atributos semelhantes. Isso significa que indivíduos com as mesmas necessidades ou circunstâncias devem receber a mesma quantidade ou qualidade de recursos ou serviços (Chitwood, 1974).

Tais concepções refletem a polissemia do conceito de equidade social. A equidade representa diferentes objetivos: respeitar diferenças, reparar desigualdades ou equalizar resultados. Embora todas as definições mobilizadas nos artigos sejam respaldadas na literatura, elas representam diferentes lentes para a análise das políticas públicas. Isso significa que, além de considerar a equidade nas análises, é fundamental que seja explicitado de qual equidade se está falando, pois diferentes concepções conduzem a conclusões bastante distintas sobre o mesmo fenômeno. Dada a frágil teorização sobre equidade social, o mapeamento e a classificação dos seus sentidos ainda são escassos. Isso pode ser um desafio para que se considere a equidade na análise da implementação das políticas públicas.

A equidade nos elementos das políticas

Nesta seção, identificamos os elementos das políticas públicas nos quais a noção de equidade é mobilizada na produção analisada. São eles:

- a) Problema social: a equidade é abordada dentro das situações sociais consideradas problemáticas, que a política pública pretende modificar.
- b) Desenho da política: a equidade é abordada nos princípios, diretrizes ou objetivos da estrutura normativa formal das políticas. Muitos destes trabalhos observam se a implementação ocorre tal qual a norma ou se os resultados atingem os objetivos declarados.
- c) Processo de implementação: a equidade é observada nas táticas, mecanismos e procedimentos da execução das políticas, mas de modo descolado do desenho. O ponto de partida é a ação dos atores e das organizações responsáveis pela implementação.
- d) Resultado da implementação: analisa-se a equidade ou a inequidade a partir dos resultados e efeitos da política.

A Tabela 5 mostra esses resultados.

Tabela 5 – Contexto Empírico da Equidade

PERSPECTIVAS	N	%
Desenho da política	27	66
Resultado da implementação	7	17
Problema social	6	15
Processo de implementação	1	2
Total geral	41	100

Verifica-se que a equidade é estudada, principalmente, no escopo do desenho das políticas, isto é, nos elementos que formam seu conteúdo, especificamente, princípios, diretrizes, objetivos, caracterização dos grupos beneficiários e instrumentos de implementação. Em 27 (66%) trabalhos, a concepção é tratada a partir do conteúdo presente nas estruturas normativas formais. Isso significa que ela é abordada principalmente porque está explícita em leis, regulamentos e instrumentos escritos, cuja legitimidade é a da própria democracia: fazer valer decisões de representantes eleitos via políticas públicas. Nesse conjunto, identificamos três formas de uso do conceito: 15 estudos abordam a relação entre desenho e implementação; sete fazem menções pontuais à equidade; e cinco analisam criticamente o desenho. Vejamos cada uma dessas formas.

Dos 15 trabalhos que abordam a relação entre as expectativas do desenho e os resultados da implementação, 13 evidenciam incoerência entre os princípios do desenho (que seriam equânimes e inclusivos) e a implementação das políticas (que não conseguiria executar tais princípios) e dois, coerência. No primeiro grupo, a incapacidade de a política operar de modo equânime se deve aos problemas de implementação. Por exemplo, Almeida e Sanchez (2017), analisam a implementação da Lei n. 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade do ensino da História e Cultura Afro-Brasileira nas escolas de ensino fundamental e médio, e verificam que, enquanto o desenho da política pretendia enfrentar preconceitos, os espaços de implementação frequentemente o reproduziam. Outros trabalhos nessa perspectiva são: Campos (2015); Fernandes et al. (2019); Goerck e Areosa (2021); Góis e Teixeira (2018); Medeiros e Cavalcante (2018); Mendes e Aguiar (2017); Oliveira et al. (2020); Ollaik e Medeiros (2012); Rocha e Schlünzen (2020); Salgado et al. (2020); Tofani et al. (2022); Zani e Costa (2014). Apenas dois trabalhos trazem uma perspectiva mais otimista no que diz respeito ao alcance da equidade por meio dos processos de implementação: Hanai et al. (2022) consideram que a ação do Judiciário tem potencial de tornar as políticas mais equânimes; e Mota e Barros (2016) avaliam que a política com diretrizes de equidade analisada, como o Programa Mais Médicos, obteve sucesso na redistribuição dos serviços para garantir direitos aos mais vulneráveis.

Em seguida, sete estudos fazem referência apenas pontual à presença da equidade nas diretrizes do desenho da política (Fernandes et al., 2023; Malta et al., 2014; Mota et al., 2016; Patrocínio et al., 2015; Petta, 2013; Venturini, 2017; Wesz, 2010). Ilustrativamente, Fernan-

des et al. (2023) assinalam que o Programa Saúde na Escola tem uma concepção ampliada de saúde, incluindo o respeito às especificidades. Por ser interseccionado com a educação, o programa incorpora os preceitos da Base Nacional Comum Curricular, que tradicionalmente tem no seu desenho a diretriz da valorização da diversidade e da diferença e trata de temas transversais, entre eles pluralidade cultural e orientação sexual. Esse grupo de estudos aponta para a existência do conceito de equidade nas diretrizes do desenho das políticas estudadas, mas não desenvolve as análises em torno da temática.

Por último, somente cinco trabalhos analisam criticamente o desenho das políticas, atribuindo as deficiências da implementação às formas de caracterização dos grupos beneficiários. Contudo, nenhum deles avalia o desenho em relação à equidade, conforme segue. Costa et al. (2022) demonstram que as categorias normativas da política são estigmatizantes e incentivavam tais comportamentos durante a implementação, dando abertura para outros tipos de preconceitos. Mota (2018) constata que, por mais coerente que seja a implementação, políticas equânimes podem ter efeitos imprevisíveis, como estigmatização, por depender da categorização de segmentos mais vulneráveis. De outra forma, Laplane (2006) considerou o desenho simplista e genérico, incapaz de abranger as especificidades do público com deficiências, enquanto Lima e D'Ascenzi (2017) mostraram que as políticas de desenvolvimento local falharam em incorporar esse princípio. Já Santos et al. (2021) apontam a insuficiência de medidas reparatórias na Lei n. 12.990/2014, que destina vagas em concursos públicos para pessoas negras.

Além do foco prevalecente no desenho das políticas, a Tabela 5 também mostra que sete (17%) trabalhos trazem a equidade a partir dos resultados da implementação (Alves et al., 2014; Arruda & Santos, 2020; Cavalcanti et al., 2015; Chaves et al., 2018; Figueira et al., 2020; Medeiros, 2013; Vieira & Servo, 2021). Nestes, o conceito aparece de duas formas: pela perspectiva dos atores entrevistados e como critério de avaliação mobilizado pelos autores.

Ainda, seis (15%) produções tratam da equidade no âmbito dos problemas sociais que subjazem à formulação das políticas. Como exemplo desse grupo, destacamos Grisa e Porto (2022), que analisam os elementos cognitivos que informam o desenho das políticas e atestam que a equidade e o respeito à diversidade são resultado de sistemas alimentares sustentáveis e que o enfoque econômico mina essa possibilidade. Outros trabalhos enfocando a equidade/inequidade nos problemas sociais são: Macedo et al. (2016); Macedo e Ferreira (2020); Rodrigues et al. (2022); Teston et al. (2019); Vanin (2012).

Por fim, apenas um trabalho (2%) aborda a equidade a partir do processo de implementação, de modo descolado do desenho. Carneiro et al. (2014) destacam que a equidade era alcançada pela discricionariedade dos profissionais responsáveis pela implementação, os quais adaptavam as regras e criavam procedimentos para respeitar as decisões do grupo beneficiário.

De modo geral, observando o conjunto de 41 trabalhos, percebe-se que eles compartilham o entendimento de que as políticas incorporam diretrizes de equidade para resolver problemáticas sociais de desigualdade. Contudo, não discutem qual é a concepção de equidade presente na política ou mesmo o que ela significa. Há uma aceitação das suposições dadas pelas estruturas normativas e uma reprodução acrítica delas, o que provavelmente se deve à baixa frequência de trabalhos analíticos (conforme indicado na Tabela 3).

Além disso, diante da natureza complexa e multifacetada da realidade, a maioria dos estudos revela constatações frustradas diante dos resultados alcançados. Isso ocorre porque a tradução de princípios normativos em práticas enfrenta um emaranhado de variáveis, já bem documentadas na literatura de implementação: desde o próprio desenho das políticas, a resistência institucional e dos atores envolvidos, a falta de recursos adequados, até a interpretação das normas e a limitada capacidade de adaptação das políticas às necessidades específicas dos contextos locais.

Contexto teórico da implementação e a equidade

Nesta seção, identificamos e discutimos as abordagens teóricas de implementação utilizadas nas produções que tratam do tema da equidade. A Tabela 6 traz essas informações cruzadas com o elemento das políticas em que a equidade é abordada, conforme Tabela 5.

Tabela 6 – Definição de Implementação e Perspectiva em que a Equidade foi Abordada

ABORDAGEM	DEFINIÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO	CONTEXTO EMPÍRICO EM QUE A EQUIDADE É ABORDADA				
		DESENHO	PROCESSO	RESULTADO	PROBLEMA	TOTAL
<i>Top-down</i>	Efeitos das normas e suas ideias	1	0	0	0	1
	Decisões e metas colocadas em prática	4	0	1	1	6
Integradora	Interação entre objetivos formais e ações para alcançá-los	0	0	0	2	2
<i>Bottom-Up</i>	Momento em que as políticas são adaptadas	2	0	0	0	2
	Dinâmica de interação entre atores em ambientes institucionais	2	0	0	0	2
Não há		18	1	6	3	28
Total geral		27	1	7	6	41

Nota-se que 28 (68%) trabalhos que abordam a equidade não apresentam o conceito de implementação e não explicitam uma abordagem de análise para o fenômeno. A baixa teorização é uma característica da literatura nacional sobre implementação que tem se mostrado persistente desde a década de 2000 (Faria, 2012; Lotta et al., 2018).

Entre as 13 (32%) produções que apresentam a definição de implementação, nota-se uma variação entre a lógica *top-down* e a *bottom-up*. A primeira trata a implementação como efeito das estruturas normativas formais e das ideias que a perpassam, assim seu foco está nas decisões e normas que estruturam a política. Já a segunda percebe a implementação como uma dinâmica de interação entre atores e contextos institucionais locais onde ocorre a execução das ações, desse modo, enfatiza a agência dos implementadores e as características das organizações implementadoras (Hill & Hupe, 2014).

Contudo, a abordagem teórica da implementação não está relacionada com a forma como a equidade é tratada. Por exemplo, as duas produções cuja definição de implementação adotou a perspectiva *bottom-up* abordaram a equidade social na lógica do desenho das políticas, e não do processo de implementação. Isso reforça nossos resultados de que, nos trabalhos analisados, é das normas que emanam as ideias sobre equidade social, e não dos atores e suas percepções. O que sugere que, no que diz respeito à equidade social, a lógica predominante é do tipo *top-down*.

No entanto, como já observado anteriormente, a análise da implementação não é acompanhada de uma avaliação crítica da política, o que é esperado numa perspectiva que considera a equidade. A equidade é um princípio altamente abstrato e requer uma abordagem analítica crítica, que a desmembre em objetivos mensuráveis. A literatura do campo de públicas indica que as políticas apresentam uma estrutura de decomposição, que vai do nível mais geral (princípios, diretrizes e objetivos) ao mais específico (instrumentos de implementação) (Rosa, Lima & Aguiar, 2021), e que a criação de objetivos e explicações sociais inalcançáveis acaba frustrando o trabalho das burocracias responsáveis pela execução das políticas. Portanto, os estudiosos da implementação devem ser capazes de analisar as políticas considerando suas partes abstratas e operacionais.

Dessa forma, não basta analisar a implementação com pouco aprofundamento na estrutura de decomposição das políticas. Tanto para o uso da abordagem *top-down* quanto da *bottom-up*, é necessário destrinchar os elementos da política e verificar seus resultados temporalmente. Além disso, verificar se as condições necessárias para equidade são previstas nos planos e como são adaptadas na implementação.

Mudar relações de poder e reparar grupos historicamente discriminados não é um processo simples ou imediato. Trata-se de um resultado de longo prazo que precisa ser entendido em sua complexidade, evitando a criação de expectativas inalcançáveis. Sem esse entendimento, a equidade permanecerá um horizonte inatingível, e a implementação seguirá rotulada como um território de fracasso, onde os resultados dependem de uma série de condições sempre insuficientes e inadequadas, continuando a ser considerada uma etapa onde se perpetuam ou agravam desigualdades.

CONCLUSÃO

Este artigo buscou verificar como a equidade social é abordada nos estudos nacionais sobre implementação de políticas. Identificamos que a equidade é um tema presente no campo de

estudos: entre os 94 trabalhos localizados sobre implementação, 41 tratam de temáticas relativas à equidade. Contudo, esse conceito aparece de maneira majoritariamente implícita: sem uso da expressão em 23 (56%) estudos; e, entre os 18 (43%) que fazem uso do termo, apenas quatro (9%) apresentam uma definição para ele. Desse modo, argumentamos que a temática se mostra subdesenvolvida e pouco usada como um critério de análise das políticas.

Foi possível constatar que a equidade é utilizada principalmente para descrever as políticas, o que reforça a importância democrática desse tema e a sua potência no Brasil: 27 (66%) publicações abordam a equidade para tratar do desenho das políticas, indicando a prevalência de uma abordagem do tipo *top-down*. Entretanto, esses estudos quase nunca aplicam um olhar crítico: apenas cinco (12%) fazem considerações aprofundadas acerca do desenho das políticas, resultando, quase sempre, em achados pessimistas: 39 (95%) trabalhos não vislumbravam o alcance do princípio. Entre os fatores que impedem a equidade, estão: a inconsistência nos instrumentos da política, a incorporação de estereótipos em suas categorias, a falta de engajamento dos gestores e implementadores com a temática, disfunções da burocracia, falta de insumos e recursos financeiros, de transferências orçamentárias, o sucateamento da política, a difícil realização da intersetorialidade, entre outras condições.

Concluimos que tais achados estão inter-relacionados. A análise acrítica do desenho reforça a percepção pessimista sobre a mudança das relações de poder e a reparação de grupos historicamente discriminados, ignorando a complexidade e o longo prazo necessários para alcançar a equidade. Em uma análise *top-down*, é essencial aplicar os ensinamentos da literatura, estudando a estrutura do desenho e considerando-o a variável central para o sucesso da implementação. Isso envolve reconhecer os desafios inerentes aos conceitos empregados, como seu grau de abstração, generalidade e ambiguidade e os desafios próprios do processo de implementação. A natureza abstrata do princípio da equidade requer uma decomposição metódica para torná-lo mensurável e operacionalizável. Além disso, a análise deve considerar que as condições que envolvem a implementação precisam ser previstas no desenho pensando a equidade social. Se a equidade é um horizonte para as democracias, é necessário desenvolver bases que informem suas possibilidades e determinantes. Mas não só. É preciso que se desenvolvam ferramentas analíticas, métodos e estruturas adequadas para abordá-la.

Em uma análise *bottom-up*, é preciso promover a formação de servidores públicos por meio de capacitação para que possam incorporar a perspectiva de equidade em suas ações e a revisão de processos e procedimentos institucionais para garantir que sejam equitativos, inclusivos e que os profissionais consigam avaliar criticamente e incorporar, caso seja necessário. Já na integrativa, é indispensável ampliar os canais de participação por meio de espaços de concertação e cocriação de políticas, garantindo que diferentes grupos sociais sejam ouvidos; capacitar a sociedade civil, oferecendo recursos e ferramentas para uma participação mais efetiva nos processos de decisão e monitorar a representatividade, assegurando que os grupos mais vulneráveis estejam devidamente representados nesses espaços de participação.

Afinal, a utilização do conceito de equidade fomenta o debate no espaço público, refletindo noções de justiça, como quem tem acesso ao que e de que forma, ou seja, se esse acesso é realizado em sua plenitude, levando em conta a realidade preexistente de cada indivíduo.

Esse debate destaca as dinâmicas de poder e a distribuição de recursos, além da capacidade das políticas públicas em corrigir desigualdades históricas e promover a inclusão social. Essa complexidade de conceituação talvez seja uma das chaves explicativas de por que o termo é majoritariamente utilizado de maneira simbólica. Tal quadro indica oportunidades para pesquisas futuras para endereçar algumas limitações deste estudo. Destacamos, em particular, a necessidade de uma compreensão mais aprofundada sobre o uso do conceito de equidade em diferentes campos de análise de políticas públicas. Além disso, sugerimos a realização de estudos comparativos entre países que investiguem como esse conceito é utilizado e operacionalizado em contextos variados.

REFERÊNCIAS

- Almeida, M. A. B. de, & Sanchez, L. P. (2017). Implementação da Lei 10.639/2003 - competências, habilidades e pesquisas para a transformação social. *Pro-Posições*, 28(1), 55. <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2015-0141>
- Alves, S. V., Martins, D. S. S., Oliveira, J. S., & Nóbrega, A. L. (2014). As políticas de convivência com a seca: Uma análise da implementação do PRONAF no município de Catolé do Rocha, PB. *Revista Verde de Agroecologia e Desenvolvimento Sustentável*, 9(5), 25. <https://doi.org/10.18378/rvads.v9i5.3558>
- Arruda, D. O. de, & Santos, C. O. (2020). As políticas públicas e os corpos subalternizados em tempos de pandemia: Reflexões a partir da implementação do auxílio emergencial no Brasil. *Ciências Sociais Unisinos*, 56(2), 143-154. <https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.2.03>
- Barros, F. P. C. de, & Sousa, M. F. de. (2016). Equidade: Seus conceitos, significações e implicações para o SUS. *Saúde e Sociedade*, 25, 9-18. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016146195>
- Bichir, R. (2020). Para além da “fracassomania”: Estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In J. Mello, V. M. Ribeiro, G. Lotta, A. Bonamino, & C. P. de Carvalho (Eds.), *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades* (pp. 23-43). Ipea. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10176/1/Para%20alem%20fracassomaniaCap01.pdf>
- Breilh, J. E. (2010). Lastres ‘S’ de la determinación de la vida: 10 tesis hacia una visión crítica de la determinación social de la vida y la salud. In R. P. Nogueira (Ed.), *Determinação social da saúde e reforma sanitária* (pp. 87-125). Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES). Disponível em: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3412/1/Breilh%2c%20J-CON-117-Las%20tres%20S.pdf>
- Campos, C. H. de. (2015). A CPMI da Violência contra a Mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. *Revista Estudos Feministas*, 23(2), 519-531. <https://doi.org/10.1590/0104-026X2015v23n2p519>

- Carneiro, T. S. G., Carneiro, P. S., Chaves, L. D. P., Ferreira, J. B. B., & Pinto, I. C. (2014). O pacto pela Saúde na prática cotidiana da Atenção Primária à Saúde. *Saúde em Debate*, 38, 429-439. <https://doi.org/10.5935/0103-1104.20140041>
- Cavalcanti, L. F., Moreira, G. A. R., Vieira, L. J. E. de S., & Silva, R. M. da. (2015). Implementação da atenção em saúde às violências sexuais contra as mulheres em duas capitais brasileiras. *Saúde em Debate*, 39, 1079-1091. <https://doi.org/10.1590/0103-110420151070381>
- Chaves, S. C. L., Almeida, A. M. F. de L., Reis, C. S. dos, Rossi, T. R. A., & Barros, S. G. de. (2018). Oral health policy in Brazil: Transformations in the period 2015-2017. *Saúde em Debate*, 42, 76-91. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S206>
- Chitwood, S. R. (1974). Social equity and social service productivity. *Public Administration Review*, 34(1), 29-35. <https://doi.org/10.2307/974398>
- Costa, M. I. S., Lotta, G., Miranda, J. R., Salatino, L. C., Agrela, E., Franceschini, M. C., & Akerman, M. (2022). Percepções dos profissionais de linha de frente da saúde sobre HIV e juventudes. *Saúde em Debate*, 46(esp7), 142-156. <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E710>
- Denyer, D., & Tranfield, D. (2009). Producing a systematic review. In D. Buchanan & A. Bryman (Eds.), *The SAGE handbook of organizational research methods* (pp. 671-689). Sage Publishing.
- Faria, C. A. P. de. (2012). Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In C. A. P. de Faria (Ed.), *Implementação de políticas públicas: Teoria e prática* (pp. 123-153). PUC Minas.
- Fernandes, L. A., Shimizu, H. E., Prado, P. F. do, Neto, Cavalcante, F. V. S. A., Silva, J. R. M. da, & Parente, R. C. M. (2023). Trajetória dos 15 anos de implementação do Programa Saúde na Escola no Brasil. *Saúde em Debate*, 46, 13-28. <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E301>
- Fernandes, V. M. D. C., Marques, W. R., & Rocha, L. F. de B. V. (2019). A Lei no 10.639/2003 e alguns percalços para sua implementação nas escolas: Um destaque para a formação específica dos professores no âmbito do atendimento voltado às relações étnico-raciais no Maranhão. *Formação Docente—Revista Brasileira de Pesquisa Sobre Formação de Professores*, 11(22), 45-58. <https://doi.org/10.31639/rbfp.v11i22.265>
- Figueira, M. C., Silva, W. P. da, Marques, D., Bazilio, J., Pereira, J. de A., Vilela, M. F. G., & Silva, E. M. (2020). Atributos da atenção primária na saúde fluvial pela ótica de usuários ribeirinhos. *Saúde em Debate*, 44, 491-503. <https://doi.org/10.1590/0103-1104202012516>
- Frederickson, H. G. (2010). *Social equity and public administration: Origins, developments, and applications*. Routledge.
- Goerck, C. S., & Areosa, S. V. C. (2021). Implementação da política de acessibilidade comunicativa: o segmento televisivo em canais abertos de veiculação estadual. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 44, 215-232. <https://doi.org/10.1590/1809-58442021212>

- Góis, J. B. H., & Teixeira, K. C. da S. (2018). A intersetorialidade na implementação dos Centros de Referência da Cidadania LGBT no Rio de Janeiro. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, 17(2), 363-378. <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2018.2.29399>
- Grisa, C., & Porto, S. I. (2022). Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 61(3), e259390. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.259390pt>
- Guy, M. E., & McCandless, S. A. (2012). Social equity: Its legacy, its promise. *Public Administration Review*, 72(s1), S5-S13. <http://www.jstor.org/stable/41688032>
- Hanai, J. L., Silveira, S. de F. R., & Cunha, N. R. da S. (2022). Avanços no debate da judicialização da saúde no contexto latino-americano: Um olhar para a implementação da política pública. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 12(2), 451-477. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v12i2.7751>
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy* (3a ed.). Sage.
- Laplane, A. (2006). Uma análise das condições para a implementação de políticas de educação inclusiva no Brasil e na Inglaterra. *Educação & Sociedade*, 27, 689-715. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000300004>
- Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2017). Formulação e implementação da política pública de desenvolvimento local em Porto Alegre. *Redes – Revista do Desenvolvimento Regional*, 22(3), 225-249. <https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.9898>
- Lotta, G. S., Nunes, A. C., Cavalcanti, S., Ferreira, D. D., & Bonat, J. (2018). Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 69(4), 779-810. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i4.2917>
- Macedo, A. dos S., Alcântara, V. de C., Andrade, L. F. S., & Ferreira, P. A. (2016). O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: Dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. *Cadernos EBAPE. BR*, 14(esp), 593-618. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287608>
- Macedo, A. dos S., & Ferreira, M. A. M. (2020). Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). *Revista de Sociologia e Política*, 28(76), e008.
- Malta, D. C., Silva, M. M. A. da, Albuquerque, G. M., Lima, C. M. de, Cavalcante, T., Jaime, P. C., & Silva, J. B. da, Júnior. (2014). The implementation of the priorities of the National Health Promotion Policy, an assessment, 2006-2014. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(11), 4301. <https://doi.org/10.1590/1413-812320141911.07732014>
- Marenco, A., & Strohschoen, M. T. B. (2018). ¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016). *Estado Abierto. Revista Sobre El Estado, La Administración y Las Políticas Públicas*, 3(1), 47-75. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/70/71>

- Medeiros, C. R. S., & Cavalcante, P. (2018). A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua - Consultório na rua: barreiras e facilitadores. *Saúde e Sociedade*, 27, 754-768. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902018170946>
- Medeiros, E. A. de. (2013). Avaliação da implementação do programa de subvenção do prêmio do Seguro Rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 51, 295-308. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032013000200005>
- Mendes, V. L. P. S., & Aguiar, F. C. (2017). Implementação da política de saúde pública e seus desafios na era digital. *Revista de Administração Pública*, 51, 1104-1121. <https://doi.org/10.1590/0034-7612169426>
- Menicucci, T. M. G. (2018). Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: Usos e abordagens no Brasil. *Revista Política Hoje*, 27(1), 42-55. <https://doi.org/10.51359/1808-8708.2018.239108>
- Ministério da Saúde. (2024). *Plano Nacional de Saúde 2024-2027*. https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_de_saude_2024_2027.pdf
- Mota, M. O. (2018). Implementação de políticas públicas educacionais na perspectiva dos agentes burocráticos. *Estudos em Avaliação Educacional*, 29(72), 684-709. <https://doi.org/10.18222/eaev29i72.5656>
- Mota, P. H. dos S., Viana, A. L. d'Ávila, & Bousquat, A. (2016). Relações federativas no Programa Academia da Saúde: Estudo de dois municípios paulistas. *Saúde em Debate*, 40, 64-73. <https://doi.org/10.1590/0103-1104-20161080005>
- Mota, R. G. da, & Barros, N. F. (2016). The Mais Médicos (More Doctors) Program in Mato Grosso State, Brazil: Implementation analysis. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21, 2879-2888. <https://doi.org/10.1590/1413-81232015219.14582016>
- Oliveira, C. de F., Ribeiro, A. Â. V., Luquine, C. D., Jr., Bortoli, M. C. de, Toma, T. S., Chapman, E. M. G., & Barreto, J. O. M. (2020). Barreiras à implementação de recomendações para assistência ao parto normal: Revisão rápida de evidências. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 44. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2020.132>
- Ollaik, L. G., & Medeiros, J. J. (2012). Instrumentos Governamentais na Implementação da Política Nacional de Museus. *Organizações & Sociedade*, 19(63), 661-678. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302012000400006>
- Patrocínio, S. S. da S. M. do, Machado, C. V., & Fausto, M. C. R. (2015). Núcleo de Apoio à Saúde da Família: Proposta nacional e implementação em municípios do Rio de Janeiro. *Saúde em Debate*, 39, 105-119. <https://doi.org/10.5935/0103-1104.2015S005373>
- Petta, H. L. (2013). Formação de médicos especialistas no SUS: Descrição e análise da implementação do programa nacional de apoio à formação de médicos especialistas em áreas estratégicas (Pró-Residência). *Revista Brasileira de Educação Médica*, 37, 72-79. <https://doi.org/10.1590/S0100-55022013000100011>

- Rocha, N. C., & Schlünzen, E. T. M. (2020). Policy, actors and implementation: An analysis of special education service. *Estudos em Avaliação Educacional*, 31(76), 195-218. <http://dx.doi.org/10.1590/S1678-4634201945217423>
- Rodrigues, J. G. V., Moreira, S. A., & Freire, E. M. X. (2022). Análise do cumprimento dos requisitos legais em prol da implementação de unidade de conservação em mata atlântica nordestina. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 13(1), 153-181. <https://doi.org/10.7213/revdireconsoc.v13i1.26601>
- Rosa, J. G. L., Lima, L. L., & Aguiar, R. B. (2021). Políticas Públicas – Introdução. Porto Alegre: Jacarta.
- Salgado, R. J. dos S. F., Dias, M. M., & Souza, W. J. de. (2020). Agricultura familiar, extensão rural e soberania e segurança alimentar e nutricional: delimitando categorias analíticas à luz da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil. *Mundo Agrário*, 21(46), 137. <https://doi.org/10.24215/15155994e137>
- Santos, E. S. dos, Gomes, N. L., Silva, G. M. da, & Barros, R. C. S. (2021). Racismo institucional e contratação de docentes nas universidades federais brasileiras. *Educação & Sociedade*, 42, e253647. <https://doi.org/10.1590/ES.253647>
- Secretaria Nacional de Assistência Social. (2016). *II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026)*. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Plano_Decenal_AssistenciaSocial.pdf
- Teston, L. M., Mendes, Á., Carnut, L., & Louvison, M. C. P. (2019). Desafios políticos e operacionais na percepção de gestores sobre a regionalização em saúde no Acre. *Saúde em Debate*, 43, 314-328. <https://doi.org/10.1590/0103-1104201912102>
- Tofani, L. F. N., Furtado, L. A. C., Andreazza, R., Nasser, M. A., Bizetto, O. F., & Chioro, A. (2022). A Rede de Atenção às Urgências e Emergências em cena: contingências e produção de cuidado. *Saúde em Debate*, 46, 761-776. <https://doi.org/10.1590/0103-11042022134121>
- Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207-222.
- Vanin, F. S. (2012). O município ambientalmente sustentável: A responsabilidade dos governos locais na formulação e implementação de políticas públicas de planejamento da ocupação urbana. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 2(1), 95-114. <https://doi.org/10.5102/rbpp.v2i1.1720>
- Venturini, A. C. (2017). Formulação e implementação da ação afirmativa para pós-graduação do Museu Nacional. *Cadernos de Pesquisa*, 47(166), 1292-1313. <https://doi.org/10.1590/198053144438>
- Vieira, F. S., & Servo, L. M. S. (2021). Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: Consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. *Saúde em Debate*, 44, 100-113. <https://doi.org/10.1590/0103-11042020E406>

Wesz, V. J., Junior. (2010). Política pública de agroindustrialização na agricultura familiar: Uma análise do Pronaf-Agroindústria. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 48, 567-596. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032010000400004>

Zani, F. B., & Costa, F. L. da. (2014). Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Novas perspectivas de análise. *Revista de Administração Pública*, 48, 889-912. <https://doi.org/10.1590/0034-76121555>

FINANCIAMENTO

Este trabalho contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Roberta Cardoso Piedras: Conceitualização, curadoria de dados, análise formal, Investigação; Metodologia; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Luciana Leite Lima: Conceitualização, curadoria de dados, aquisição de financiamento; Metodologia; Recursos; Supervisão; Validação; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Isis Paris Maia: análise formal; Metodologia; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Rafael Barbosa de Aguiar: Metodologia; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.