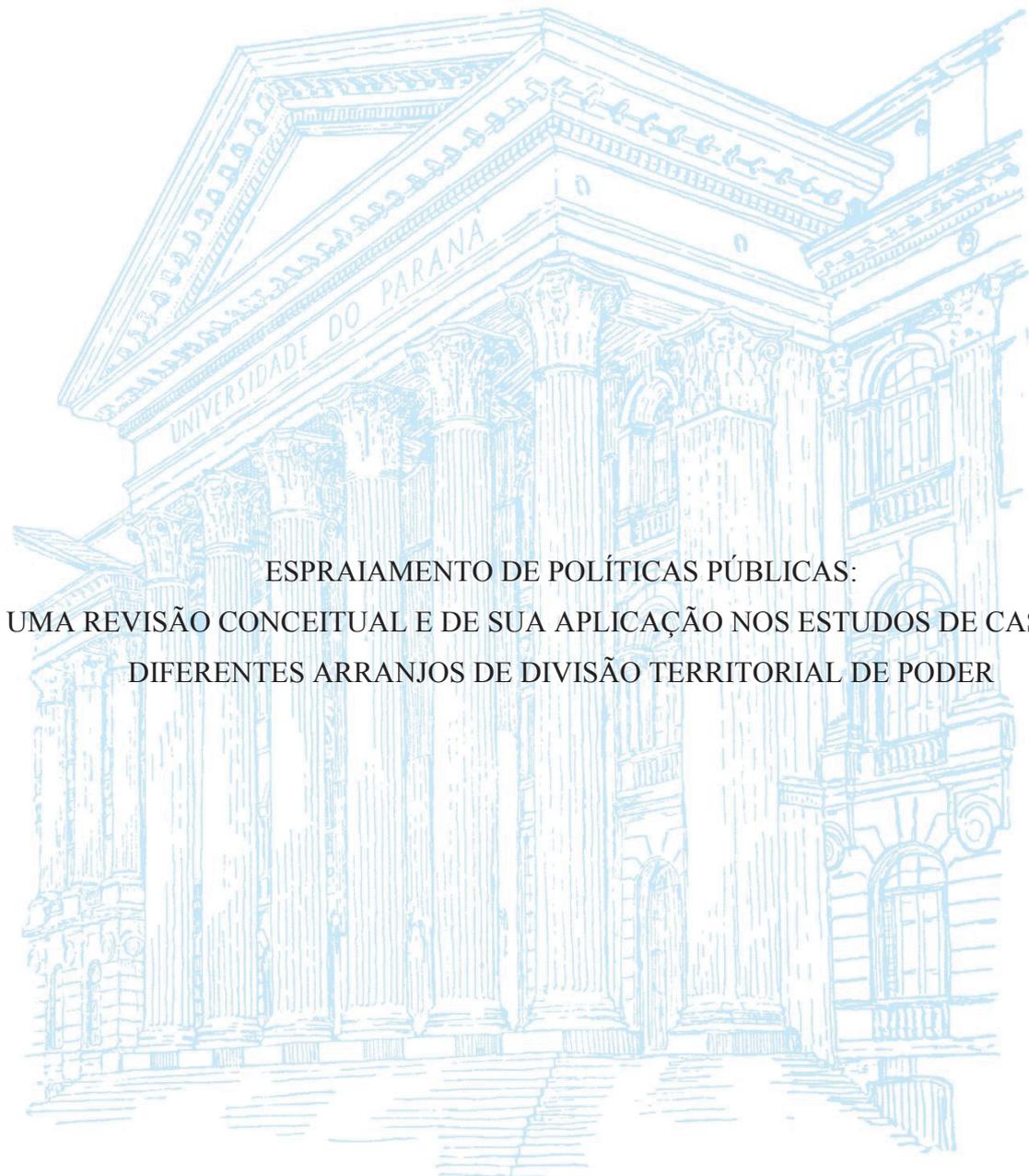


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
EVELISE ZAMPIER DA SILVA



ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA REVISÃO CONCEITUAL E DE SUA APLICAÇÃO NOS ESTUDOS DE CASO EM
DIFERENTES ARRANJOS DE DIVISÃO TERRITORIAL DE PODER

CURITIBA

2021

EVELISE ZAMPIER DA SILVA

ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:
UMA REVISÃO CONCEITUAL E DE SUA APLICAÇÃO NOS ESTUDOS DE CASO EM
DIFERENTES ARRANJOS DE DIVISÃO TERRITORIAL DE PODER

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, como requisito à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Prof(a). Dr(a). Samira Kauchakje

CURITIBA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Silva, Evelise Zampier da

Espraiamento de políticas públicas : uma revisão conceitual e de sua aplicação nos estudos de caso em diferentes arranjos de divisão territorial de poder. / Evelise Zampier da Silva. – Curitiba, 2021.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora : Prof^a. Dr^a. Samira Kauchakje

1. Política pública. 2. Federalismo. 3. Poder (Ciências sociais). 4. Planejamento político. I. Kauchakje, Samira, 1961-. II. Título.

CDD – 320.6



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **EVELISE ZAMPIER DA SILVA** intitulada: **ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO CONCEITUAL E DE SUA APLICAÇÃO NOS ESTUDOS DE CASO EM DIFERENTES ARRANJOS DE DIVISÃO TERRITORIAL DE PODER**, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 14 de Abril de 2021.

Assinatura Eletrônica
16/04/2021 20:35:52.0
SAMIRA KAUCHAKJE
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
16/04/2021 11:43:26.0
HUASCAR FIALHO PESSALI
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
16/04/2021 16:55:14.0
ADRIANO NERVO CODATO
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
16/04/2021 16:16:46.0
RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
20/04/2021 14:28:50.0
CLÁUDIO GONÇALVES COUTO
Avaliador Externo (ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO)

Para Miguel, que ganhei de presente durante a elaboração desta tese,
e para Felipe, meu presente desde 2005.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Paraná, pela oportunidade de complementar minha formação junto a esta instituição de excelência acadêmica. Como espaço de inclusão, pensamento crítico, produção de conhecimento, diálogo e resistência, a Universidade Pública precisa e merece ser defendida, incansável e incondicionalmente, contra ataques à sua autonomia, contra o contingenciamento de recursos, contra perseguições a docentes, alunas e alunos, contra o ódio à ciência.

A todo o corpo docente e discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pelo empenho contínuo para produzir conhecimento e pesquisa de qualidade, para oportunizar o debate e reflexão crítica, sempre fundamentados na ciência e no respeito acadêmico. Agradeço, especialmente, pela compreensão, generosidade e empatia com relação à minha necessidade de prorrogação de prazo.

A todos os membros dos grupos de pesquisa NEPRI – Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e LACC – Laboratório de Análise do Campo Científico, ambos da Universidade Federal do Paraná, e CIDAPOI_lab – Laboratório de estudo, ensino e pesquisa em ciências da política da UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina, por permitir o trabalho em equipe e a convivência, e através disso, o desenvolvimento, amadurecimento e difusão de ideias e conhecimento.

Aos professores Adriano Codato, Claudio Gonçalves Couto, Huascar Pessali e Rodrigo Horochovski pela inestimável contribuição para aperfeiçoamento de minha tese, e pela troca produtiva e amigável nas bancas de qualificação e de defesa.

À Professora Samira Kauchakje, minha Orientadora desde o Mestrado, pelo conhecimento compartilhado, pela parceria, paciência e acolhimento.

Às amigas e amigos, por me certificarem que eu não estava só nessa jornada tão complexa que é o doutorado. Em especial às mulheres pesquisadoras com as quais tive a honra de compartilhar tempo, conhecimento, momentos felizes e outros nem tanto: Taísa da Motta Oliveira, Michelli Gonçalves Stumm, Maria Cecilia Eduardo e Aline Neves. Através delas, agradeço a tantas outras.

Aos participantes, professores e equipe organizadora da *Winter School on Federalism 2018 – Federalism in the Making*, do *Institute for Comparative Federalism, EURAC-research* por oportunizarem o encontro e a partilha de conhecimento a partir da diversidade de experiências, independente de barreiras geográficas ou culturais.

Não poderia concluir esse agradecimento sem mencionar e agradecer à minha mãe e irmã, pelo exemplo de vida; aos meus filhos, Felipe e Miguel, por alegrarem até os dias mais difíceis; a Eduardo, pelo seu apoio e paciência; a André e Renata, Pedro e Vitória, por me motivarem e tornarem essa jornada mais leve.

Também não poderia deixar de mencionar as dificuldades que enfrentei durante esse processo – a gravidez inesperada e de risco; o câncer, com seu tratamento exaustivo, invasivo e demorado; a pandemia, que trouxe isolamento, perdas e desesperança ao mundo todo. A primeira me trouxe Miguel, que semeia luz e ternura em minha vida; o câncer me confrontou com a finitude da vida, com a necessidade de confiança e entrega, mas também com o reconhecimento do que e de quem

verdadeiramente importa em nossa trajetória entre o nascimento e a morte. Aqui, impossível não agradecer às mulheres incríveis que nunca soltaram minha mão: Marilene, Simone, Marilda e Sueli, e ao quarteto fantástico Paula, Elaine, Valnice e Marina. Agradeço também a meu médico, Dr. Carlos Maestri, que tanto me incentivou a concluir o doutorado.

Quanto à pandemia, ainda não é possível saber como sairemos dessa provação. No Brasil, devido ao descaso e ao desrespeito por parte de um governo que negligencia a vida e se omite do dever de garantir a todos o direito à saúde e à sobrevivência, o cenário ganha contornos mais trágicos. Mas, sigamos com esperança, essa equilibrista.

Qual é o significado da vida? Isso era tudo – uma questão simples;
uma questão que tendia a nos envolver mais com o passar dos anos.
A grande revelação nunca chegara.
A grande revelação talvez nunca chegasse.
Em vez disso, havia pequenos milagres cotidianos, iluminações,
fósforos inesperadamente riscados na escuridão; aqui estava um deles.

(Virginia Woolf, *Ao Farol*, 1927)

RESUMO

O trabalho observa como a literatura em Ciência Política aborda processos de espraio de políticas públicas entre unidades constitutivas de um mesmo sistema político. Conjuga a análise da literatura sobre espraio de políticas públicas em suas diferentes modalidades – aprendizado (*policy learning e lesson-drawing*), difusão, transferência, convergência, isomorfismo e processos similares, à observação e discussão do modo em que esses processos ocorrem nas estruturas de divisão territorial de poder unitária/federal, centralizada/descentralizada. Como procedimentos metodológicos, utilizo a revisão sistemática da literatura, observando 183 artigos científicos identificados nas bases de dados *Scopus Elsevier e Scielo/Web of Science*; além de medidas bibliométricas e análise de conteúdo dos estudos selecionados. Com relação à estrutura da literatura em aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e processos similares, foi identificada uma divisão geográfica das abordagens. Estudos estadunidenses utilizam como referencial principal a difusão de políticas públicas, estudos no recorte europeu mobilizam, de modo preponderante, a literatura em transferência e convergência de políticas públicas. Quanto à conjugação dessa literatura a abordagens relacionadas à divisão territorial de poder, ela ocorre principalmente com relação a contextos federais, e com destaque aos Estados Unidos. Estudos que abordam contextos unitários aparecem em minoria, e não costumam destacar essa variável. Identifiquei na amostra de estudos empíricos, em consonância com o debate teórico no tema, elementos que potencializam o espraio de políticas entre unidades constitutivas de países unitários e federais. Destaco competição política, cooperação entre as unidades, recompensas eleitorais, alinhamento partidário, atributos da política e das unidades adotantes, efeito vizinhança, pressões normativas, participação em redes. Concluo, primeiramente, que arranjo de divisão territorial de poder e espraio de políticas públicas são mutuamente influenciados. Os arranjos de divisão territorial de poder têm relação com o espraio de políticas, mas essa relação não decorre da opção pelo unitarismo ou federalismo, mas da descentralização de poderes em favor das unidades subcentrais, que pode ocorrer em estados federais e em estados unitários. No sentido contrário, observo que unidades constitutivas de um sistema político utilizam mecanismos como circulação de modelos de políticas pela difusão de informação, diretrizes ou metas, incentivos financeiros, circulação de pessoal, apadrinhamento de boas práticas, como forma de influenciar o *policy making* de outras unidades. Por fim, além do aporte ao debate teórico e à análise empírica, outra contribuição da tese se dá pelo desenvolvimento do método e procedimentos auxiliares à revisão sistemática da literatura, o que pode auxiliar no desenvolvimento de outras pesquisas.

Palavras-chave: Difusão de políticas. Federalismo. Estados Unitários. Revisão Sistemática da Literatura.

ABSTRACT

This research observes how the literature on Political Science addresses events of policy diffusion between constituent units of the same political system. It combines the analysis of the literature on the spread of public policies in their different modalities – policy learning and lesson-drawing, policy diffusion, policy transfer, policy convergence, policy isomorphism and similar processes, with the observation and discussion of the way in which these processes occur in different structures of territorial division of power (unitary/federal, centralized/decentralized). As methodological procedures, the work is based on a systematic literature review, observing 183 selected studies published in qualified journals identified in the Scopus Elsevier and Scielo (Web of Science) databases, in addition to bibliometric measurements and content analysis. Regarding to the formal structure of the literature on policy learning, lesson-drawing, policy diffusion, policy transfer, policy convergence, policy isomorphism and similar processes, it was identified a geographical division. American studies use policy diffusion as their main reference, studies in the European context mobilize, mostly, the literature on policy transfer and policy convergence. The conjugation of this literature to studies related to the territorial division of power occurs, mainly, in relation to federal contexts, and with emphasis on the United States. Studies that address unitary contexts appear less, and do not usually highlight this variable. I identified in the sample of empirical studies, in line with the theoretical debate on the subject, elements that enhance the spread of policies between constituent units of unitary and federal countries. I highlight political competition, cooperation between units, electoral rewards, party alignment, policy attributes, features of adopting units, neighborhood effect, normative pressures, participation in networks. First, I conclude that the arrangement of territorial division of power and the spread of public policies are mutually influenced. The institutional arrangement is related to the spread of policies, but this relationship does not result from the option for unitarism or federalism, but from the decentralization of powers to sub-central units, which can occur in federal and unitary states. In the opposite sense, I observe that constitutive units of a political system use mechanisms such as circulation of policy models through information diffusion, guidelines or goals, financial incentives, personnel circulation, sponsorship of good practices, in pursuit of influence policy making from other units. Finally, in addition to the contribution to theoretical debate and empirical analysis, another contribution of the thesis is the development of auxiliary methods and procedures for the systematic literature review, which can help in the development of other researches.

Keywords: Policy diffusion. Federalism. Unitary States. Systematic Literature Review.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
2 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS	22
2.1 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA.....	23
2.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	32
2.2.1 Estratégias metodológicas aplicadas.....	32
2.2.2 Desenho de Pesquisa.....	35
2.2.3 Protocolo de Pesquisa.....	37
3 UM MAPA TEÓRICO SOBRE ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	46
3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	47
3.2 ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – ELEMENTOS DEFINIDORES DE CADA MODALIDADE.....	47
3.2.1 Aprendizado: a centralidade das ideias e do conhecimento.....	47
3.2.2 Cópia e cola? Transferência de políticas públicas como forma de <i>policy making</i> ...	49
3.2.3 Ideias que contagiam: a difusão de políticas públicas.....	50
3.2.4 Em direção a um ponto comum: a convergência de políticas públicas.....	52
3.2.5 Iguais ao tentar ser diferentes: isomorfismo em políticas públicas.....	53
3.2.6 Outras abordagens.....	53
3.3 ATORES QUE PARTICIPAM DOS PROCESSOS DE ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	54
3.4 MAS AFINAL, IGUAIS OU DIFERENTES?.....	56
3.5 DISCUSSÃO.....	60
4 MAPA ESTRUTURAL DA LITERATURA EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	64
4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	67
4.2 ESTUDO SÍNTESE QUANTITATIVO: ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DA LITERATURA SOBRE ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	67
4.2.1 Linha cronológica das publicações.....	68
4.2.2 Documentos e autores centrais.....	72

4.2.3	Áreas de políticas públicas mais abordadas em cada modalidade.....	77
4.2.4	Debates teóricos entre as modalidades e outros temas.....	81
4.2.5	Vínculos acadêmicos dos pesquisadores das diversas modalidades.....	85
4.3	DISCUSSÃO.....	87
5	ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS EM ESTADOS FEDERAIS E UNITÁRIOS.....	89
5.1	PROCEDIMENTO METODOLÓGICOS.....	89
5.2	DIVISÃO TERRITORIAL DE PODER E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS.....	90
5.2.1	Divisão territorial de poder e espraiamento de políticas públicas.....	99
5.3	ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE UNIDADES CENTRAIS E SUBCENTRAIS.....	101
5.3.1	Portfólio Bibliográfico de estudos empíricos: elementos distintivos.....	103
5.4	ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CENÁRIOS DE DIVISÃO TERRITORIAL DE PODER.....	106
5.4.1	Argumentos e evidências sobre a modelagem intergovernamental de políticas.....	106
5.4.2	Mecanismos de espraiamento de políticas.....	109
5.4.3	– Estudos em diferentes arranjos de divisão territorial de poder: classificações binárias fazem sentido?.....	114
5.5	DISCUSSÃO.....	127
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
	REFERÊNCIAS.....	133
	APÊNDICE 1.....	145
	APÊNDICE 2.....	149
	APÊNDICE 3.....	153
	APÊNDICE 4.....	157

INTRODUÇÃO

A questão que examino nesta tese é como a literatura em Ciência Política aborda processos de espraiamento de políticas públicas entre unidades constitutivas de um mesmo sistema político. Em outras palavras, busco explorar a contribuição que a literatura sobre difusão e transferência de políticas públicas (e modalidades afins) oferece ao estudo de arranjos de divisão territorial de poder e/ou relações intergovernamentais. O objeto de análise são artigos científicos sobre processos de espraiamento de políticas públicas (aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e processos análogos), entre governo central e unidades subcentrais, ou entre unidades subcentrais de um sistema político federal ou unitário.

Estudos teóricos e empíricos que tratam do espraiamento de políticas analisam a forma como políticas públicas já implementados por uma jurisdição ou ente governamental são utilizados – parcial ou integralmente - na formulação de políticas em jurisdição ou ente diverso, independentemente das diferenças contextuais entre os polos emissor e receptor da política. Essa literatura demonstra que nem sempre as soluções políticas surgem do zero, mas que, frequentemente, tomadores de decisão sofrem influência de diferentes atores locais, regionais e internacionais, em um processo multinível e multiburocrático em que inovações se propagam e conteúdo de políticas já implementadas em uma jurisdição são utilizados na elaboração de políticas em uma jurisdição diversa, ainda que sujeitas a adaptações no polo receptor.

A literatura no campo utiliza diferentes termos para descrever os processos pelos quais políticas ou elementos de políticas já existentes em uma unidade transitam, disseminam-se e são aplicados no desenvolvimento de políticas em unidade diversa (WALKER, 1969; GRAY, 1973; SAVAGE, 1985; BENNETT, 1991; DOLOWITZ e MARSH, 1996, 2000, FARIA, 2003; DOBBINS, SIMONS e GARRETT, 2007; PECK e THEODORE, 2010 etc). Assim, o debate sobre o espraiamento de políticas públicas se estrutura em torno de modalidades ou perspectivas com particularidades próprias que, em tese, distinguem-nas conceitualmente. Cito o aprendizado de políticas públicas (termo sob o qual agrupo as modalidades *policy learning* e *lesson-drawing*), difusão de políticas públicas (*policy diffusion*), transferência de políticas públicas (*policy transfer*), convergência de políticas públicas (*policy convergence*), isomorfismo de políticas públicas (*policy isomorphism*) e, mais recentemente, as ideias de *policy mobilities*, *policy assemblage* e *policy mutation*. Com frequência menor aparecem termos como *policy borrowing*, *policy shopping*, *policy pusher*, *external inducement*, *systematically pinching ideas*, *policy translation*, *policy boosterism* e etc.

Considerando as aproximações entre as diferentes abordagens, a adoção das perspectivas do aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo, ou “mobilidade de políticas” serviriam como lentes ou filtros para a observação de um mesmo tipo de fenômeno, expresso no termo ‘espraiamento de políticas’.

Confrontar tais conceitos permite a percepção de elementos comuns a todos: (i) tratam de casos de espraiamento/trânsito/circulação de conteúdo de política pública (ii) de um ponto inicial para uma ou mais unidades de destino, (iii) com a participação de diferentes atores e (iv) sob a influência de determinantes internos e externos diversos. Quanto ao conteúdo - a política pode ser replicada em outra unidade em sua integralidade, ou podem ser utilizados elementos (princípios, ideias, instrumentos, ferramentas)¹ da política originária na criação de políticas semelhantes.

Quanto aos polos envolvidos, pode-se considerar: i) níveis territoriais de governo, de modo horizontal, quando envolve unidades equivalentes (município-município, estado-estado), ou vertical, de forma escalar, em movimentos ascendentes ou descendentes entre unidades não equivalentes (*bottom-up* ou *top-down*); ii) órgãos, estruturas, esferas de governo ou poderes constituídos (entre ministérios, entre secretarias, entre órgãos federais e estaduais, entre legislativo e judiciário, e em combinações diversas entre eles); iii) unidades independentes como organizações intergovernamentais, blocos regionais ou países (RADAELLI, 2000; BULMER e PADGETT, 2005; LODGE e WEGRICH 2005; LOWERY, GRAY e BAUMGARTNER, 2010; FUGLISTER, 2012; HINCKLE, 2015; BOUSHEY, 2016; KARCH e ROSENTHAL, 2016; BUTLER *et al.*, 2017; BALDWIN, CARLEY, NICHOLSON-CROTTY, 2019).

Atores governamentais e/ou não governamentais; domésticos e/ou internacionais podem participar desses processos, produzindo e fazendo circular informações sobre políticas, modelos, diretrizes, *rankings*; apoiando ou se contrapondo a interesses, valores e preferências; articulando relações entre outros atores; mobilizando a opinião pública. Entre esses atores, cito oficiais de governo, *policy entrepreneurs*, comunidades epistêmicas, organizações e associações profissionais, grupos de pressão/interesse, *think tanks*, organizações não governamentais, mídia, sociedade civil etc. Esses atores podem impulsionar a adoção/não adoção de determinadas políticas e, frequentemente, estão presentes em instâncias nas quais podem acessar os tomadores de decisão a fim de influenciá-los, relacionando-se, em alguns casos, com os determinantes do

¹ No caso das políticas de transferência de renda condicionada, por exemplo, elementos do programa mexicano ‘*Progres/Oportunidades*’ foram incorporados ao desenho do programa ‘Bolsa Família’, que por sua vez se tornou modelo para criação de programas similares em outros países, contribuindo com componentes como focalização, tipo de condicionalidades ou cadastro de destinatários (LEITE e PERES, 2013, 2015; SILVA, 2015).

espraiamento (HAAS, 1992; BALLA, 2001; HEAD, 2010; BRAY *et al.*, 2011; COELHO, 2012; DOLOWITZ *et al.* 2012; GARRETT e JANSÁ, 2015; STONE, 2001, 2016).

Determinantes do espraiamento incluem fatores internos e externos às unidades envolvidas no espraiamento, bem como atributos da política². No primeiro grupo estão características como inovatividade, ideologia, cultura e capacidade política, recursos econômicos, profissionalismo do legislativo, busca por legitimidade e/ou ambição política³ e recompensas eleitorais; no segundo, pressões normativas, convivência em redes ou canais de comunicação, proximidade geográfica, cooperação, coordenação ou competição entre unidades; e no terceiro, sucesso prévio, saliência (nível de atenção ou repercussão que a política provoca entre decisores, mídia e opinião pública), custos e complexidade da política que transita (ALLEN, PETTUS e HAIDER-MERKEL, 2004; BAUMGARTNER, GRAY e LOWERY, 2009; BRANS *et al.* 2006; BROMLEY-TRUJILLO e KARCH, 2019; CARLEY, NICHOLSON-CROTTY e MILLER, 2016; CHIEN, 2008; COELHO, CAVALCANTE e TURGEON, 2015; LODGE e WEGRICH, 2005; MINTROM e VERGARI, 1998; MUNCIE, 2012; NYKIFORUK *et al.* 2008; WOLMAN e PAGE, 2002).

Mobilizando a literatura sobre espraiamento de políticas públicas em suas diversas modalidades desde meu mestrado (SILVA, 2015), observei, junto à minha orientadora, que arranjos de divisão de poder territorial e relações intergovernamentais são aspectos não explorados de forma sistemática por essa literatura. Nos estudos que exploram a perspectiva da divisão territorial de poder entre unidades territorialmente escalonadas, predominam os que observam o espraiamento de políticas em contextos federativos, com destaque aos Estados Unidos (WALKER, 1969; GRAY, 1973; BERRY e BERRY 1990; MINTROM, 1997; MOONEY, 2001; SHIPAN e VOLDEN, 2006; VOLDEN, 2006; KARCH, 2006, 2007, 2012; MATISOFF, 2008; BOUSHEY, 2012; MCCANN, SHIPAN e VOLDEN, 2015) e, em menor escala, Suíça, Brasil ou Canadá (PRALLE, 2003; GILARDI e FÜGLISTER, 2008; FÜGLISTER, 2011; SUGIYAMA, 2011; COELHO, CAVALCANTE e TURGEON, 2016).

Ao contrário dos estudos em sistemas federativos, verifico uma escassez de trabalhos que, analisando o espraiamento de políticas em *sistemas unitários*, destaquem essa variável. Ou seja,

² Everett Rogers, um dos principais nomes dos estudos sobre difusão de inovações destaca que prevalecem estudos que salientam as características dos adotantes, e menos os atributos política que afetam a sua taxa de adoção. “When one peruses the diffusion research literature, one may be impressed with how much effort has been expended in studying ‘people’ differences in innovativeness (that is, in determining the characteristics of the different adopter categories) and how little effort has been devoted to analyzing ‘innovation’ differences (that is, in investigating how the properties of an innovation affect its rate of adoption).” —Everett M. Rogers, “The Diffusion of Innovations” (1983).

³ Na China, ainda que os governos locais não sejam eleitos, as unidades competem em busca da melhor política porque isso pode ser uma alavanca às carreiras dos oficiais, com promoções a níveis mais altos do governo (CHIEN, 2008; HEILMANN, 2008; DE JONG, 2013).

há uma vertente que explora a difusão, transferência e afins em federações, destacando elementos próprios destes sistemas como intervenientes no espraio de políticas, mas não se observa esforço equivalente da literatura em testar as hipóteses verificadas em sistemas federativos, nos sistemas unitários. Mesmo nos casos que consideram a divisão de poder entre unidades constitutivas de um sistema político como variável de análise do espraio de políticas, tais trabalhos não costumam apresentar um debate com a literatura sobre divisão de poder e relações intergovernamentais.

Portanto, identifico um **problema** de pesquisa que se desdobra em três aspectos: i) arranjos de divisão de poder territorial/relações intergovernamentais são aspectos não explorados de forma sistemática e integrada pela literatura sobre espraio de políticas públicas, de modo a buscar padrões ou características recorrentes nos casos analisados que possam estar atrelados ao arranjo em que ocorrem; ii) enquanto a variável “sistema federativo” é isolada e considerada em vários estudos, o mesmo não ocorre com relação aos sistemas unitários; iii) estudos que consideram a variável “divisão de poder territorial/relações intergovernamentais” não costumam trazer um debate com a literatura específica sobre esse tema.

A observação desta lacuna constitui a **justificativa empírica** de minha pesquisa, sendo que a **justificativa teórica** é a possibilidade de estudos sobre espraio de políticas (nas suas diversas modalidades) serem conjugados com a discussão sobre divisão de poder territorial/relações intergovernamentais, agenda de pesquisa promissora e ainda não explorada de modo sistemático, omissão que esta tese pretende preencher.

Analisar políticas públicas sob a perspectiva das instituições permite que se perceba que não só indivíduos e grupos influenciam ou determinam políticas públicas, mas que regras formais e informais importam, “*moldando o comportamento dos decisores*” (SOUZA, 2006, p. 17-18). Dentro da ideia ampla de que *institutions matter*, pois, “*ao influenciarem normas, crenças e ações, moldam resultados*”⁴ (PRZEWORSKI, 2004, p. 257), é possível afirmar que *federalism matters* (DAHL, 1983), dadas as ‘regras do jogo’ peculiares deste sistema político, entre as quais se destaca o compartilhamento de competências entre as diferentes unidades constituintes (governo central e unidades subcentrais). Lembrando que estruturas de divisão de poder, tomada de decisão e partilha de funções entre unidades constituintes estão presentes tanto em estados federais como em estados unitários, sendo possível afirmar que *relações intergovernamentais importam*, pois,

⁴ No original “‘Institutions matter’: they influence norms, beliefs, and actions; therefore, they shape outcomes” (PRZEWORSKI, 2004, p. 257), tradução própria.

independentemente do modelo de divisão de poder adotado, materializam as interações e disputas que ocorrem entre unidades escalonadas dentro de um sistema político.

Nesse contexto, meu **objeto de estudo** é o espraçamento de políticas públicas entre unidades constitutivas de um mesmo sistema político, unitário ou federal, centralizado ou descentralizado.

Para examinar essa temática, pesquisei a produção científica (artigos científicos revisados por pares, publicados em periódicos qualificados) em aprendizado (*policy learning* e *lesson-drawing*), difusão (*policy diffusion*), transferência (*policy transfer*), convergência (*policy convergence*), isomorfismo e modalidades afins, para delinear o estado da pesquisa no tema, apresentado no capítulo dedicado à revisão da literatura. Em um segundo momento, faço um recorte no *corpus* de estudos identificados, selecionando aqueles que tratam de casos empíricos de espraçamento de políticas entre unidades constitutivas (governo central e unidades subcentrais e entre elas) dos diferentes arranjos de divisão de poder territorial e de relações intergovernamentais (unitário/federal, centralizado/descentralizado).

A análise e discussão do conteúdo do recorte acima descrito, constitui **o objetivo geral** desta tese, qual seja: identificar e analisar, como a literatura sobre espraçamento de políticas públicas debate com abordagens e teorias que discutem arranjos de divisão territorial de poder e relações intergovernamentais (unitarismo/federalismo, centralização/ descentralização).

Para alcançar este objetivo geral, estabeleço os seguintes **objetivos específicos**:

Objetivo específico 1: estabelecer um panorama teórico e conceitual integrado das diversas modalidades de espraçamento de políticas públicas (aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e modalidades análogas);

Objetivo específico 2: identificar estudos que fazem análises empíricas de espraçamento de políticas públicas entre unidades constitutivas de sistemas políticos federais ou unitários, centralizados ou descentralizados;

Objetivo específico 3: verificar e analisar a existência e os efeitos de influências recíprocas ou unilaterais entre as dinâmicas de espraçamento e os diferentes arranjos institucionais em que ocorrem;

Objetivo específico 4: verificar se, nos processos de espraçamento, existem padrões ou características recorrentes que podem estar relacionadas ao arranjo de divisão de poder/relações intergovernamentais em que ocorrem, ou se os processos ocorrem de maneira similar,

independentemente dos arranjos internos entre governo central e unidades subcentrais seguirem a forma federal ou unitária, centralizada ou descentralizada;

Objetivo específico 5: relacionar os estudos sobre espraio de políticas com a análise sobre o trânsito de modelos de políticas públicas entre unidades de um mesmo sistema político, seja a partir do governo central com direção às unidades subcentrais (movimento vertical descendente ou *top-down*), seja a partir destas com direção àquele (movimento vertical ascendente ou *bottom-up*), seja entre as próprias unidades subcentrais (movimento horizontal).

A partir da consecução desses objetivos, pretendo responder às seguintes **questões**, simultâneas e mutuamente excludentes:

- i) se (e como) os diferentes arranjos de divisão de poder/relações intergovernamentais existentes incentivam padrões ou características determinantes atreladas a cada modelo;
- ii) em sentido contrário, se (e como) dinâmicas de espraio de políticas, em suas diferentes modalidades, podem interferir no arranjo institucional de divisão de poder/relações intergovernamentais de determinado sistema, criando atalhos e/ou alterações – ainda que informais – na relação entre as unidades ou em aspectos ligados à centralização/descentralização de poder.

Minhas **hipóteses** são:

Hipótese 1: o arranjo institucional relativo à partilha de poder entre unidades territorialmente escalonadas de um sistema político importa para o modo como as políticas se espraio entre as unidades constitutivas.

Hipótese 2: o espraio de políticas públicas entre entes territoriais de um sistema político interfere nas estruturas de divisão de poder/relações intergovernamentais ali estabelecidas (unitário/federal, centralizado/descentralizado).

Hipótese 3: Os processos de espraio são independentes do desenho institucional de divisão de poder/relações intergovernamentais em que ocorrem.

Quanto ao trânsito de modelos de políticas entre/dentro dos níveis governamentais, tanto a estrutura formal que rege a autonomia e a interdependência entre as unidades, seja em sistemas federais como unitários, centralizados e descentralizados, como as interações informais que ocorrem entre/dentro dos níveis de governo podem criar incentivos e/ou canais de comunicação que permitem que aquelas dinâmicas ocorram. Nesse sentido também aponta a literatura:

- i) o aumento do número de jurisdições com autoridade sobre políticas abre espaço à inovação e à emulação (PIERSON, 1995, p. 456);
- ii) reformas exitosas implementadas pelas jurisdições facilitam a difusão de políticas através de todo o sistema ou justificam a universalização da inovação pelas autoridades centrais (PIERSON, 1995, p. 456);
- iii) a análise das relações intergovernamentais é promissora para observar difusão, aprendizado e transferência de conhecimento e experiências entre as unidades (SOUZA, 2008, p. 38);
- iv) no âmbito das RIGs podem ser identificadas ações não coordenadas, mas interconectadas, de difusão de inovações e de políticas públicas entre as unidades constitutivas (MACHADO e PALOTTI, 2015, p. 66);
- v) “Federações são um espaço privilegiado para a difusão de políticas e instituições e, conseqüentemente, para o estudo de tais processos” (COUTO e BELLON, 2018, p. 322)

Em se tratando de sistemas políticos federais, em tese, uma de suas características distintivas é a capacidade de inovação das unidades subcentrais, em razão de sua maior autonomia administrativa, legislativa e fiscal, especialmente em cenários de descentralização das políticas públicas. Governos locais teriam capacidades, competências e recursos próprios que facilitariam implementar políticas independentemente da concordância do governo central. Tais fatores permitiriam a “experimentação institucional” (LIJPHART, 2012, p. 175).

Nessa mesma linha é a ideia de unidades subnacionais como “laboratórios”, que remonta à decisão proferida por Louis Dembitz Brandeis, da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *New State Ice Co. x Liebmann*⁵. Segundo esse entendimento, em sistemas federais, unidades subnacionais agiriam como “laboratórios”, em que novas políticas seriam desenvolvidas e testadas e, se exitosas, espraariam para todo o país⁶ (GILARDI e FÜGLISTER, 2008, p. 414, tradução própria⁷).

Já com relação aos Estados unitários, teoricamente, devido ao maior poder dirigente do governo central, haveria maior uniformidade de políticas públicas, e, mesmo existindo divisões

⁵ “It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country.” (BRANDEIS, 1932, disponível em http://www.worldlii.org/us/cases/federal/USSC/1932/65.html#fn57_ref, acesso em 10/12/2020).

⁶ Por sua vez, os estudos de Boeckelman (1992), Peterson (1997), Thompson e Burke (2007) e Weissert e Scheller (2008) não encontram evidências do papel das unidades subnacionais como laboratórios de políticas ou concluem que esse papel é limitado.

⁷ No original, “subnational units work as policy laboratories in which new policies can be developed, tested, and, if they are successful, spread to the whole country”.

administrativas, estas teriam capacidade decisória limitada. No entanto, como discutirei em capítulo próprio, processos de federalização, descentralização e devolução têm demonstrado o enfraquecimento da distinção rígida entre estados unitários e federais, abrindo margem a situações híbridas. É nesse sentido que mobilizar aspectos relacionados à centralização e descentralização permite analisar as estruturas de divisão de poder em perspectiva que vai além da dicotomia federal X unitário.

Partindo dessas premissas, e dentro da proposta desta tese, é possível inferir que ambientes de compartilhamento de funções executivas, administrativas, legislativas e tributárias entre unidades escalonadas de uma mesma estrutura política (unitária ou federal, centralizada ou descentralizada) criariam incentivos ao trânsito de inovações em políticas públicas entre jurisdições, tanto no sentido vertical (*top-down* ou *bottom-up*), como no sentido horizontal. Ou seja, em qualquer arranjo de divisão de poder/relações intergovernamentais, a coexistência simultânea de diferentes unidades decisórias serviria como um estímulo ao trânsito de políticas entre as unidades.

Por outro lado, considero a possibilidade de uma relação inversa, ou seja, a existência de efeitos do espraiamento de políticas públicas nas estruturas de divisão de poder ou de relações intergovernamentais de um determinado sistema.

Os métodos de coleta de dados e de análise são próprios da Revisão Sistemática da Literatura. Os estudos primários foram identificados nas bases de artigos científicos *Scopus (Elsevier)* e *Scielo Citation Index (WoS – Web of Science)*. Identificados os documentos de interesse, estes são investigados através de ferramentas de mensuração e visualização de dados bibliográficos, de leitura em profundidade e de utilização de instrumento de mineração de texto. O objetivo da análise integrada da literatura foi apresentar um contributo teórico e conceitual que auxilie para uma aplicação mais coesa do referencial teórico sobre as diferentes dinâmicas de espraiamento de políticas.

O documento está estruturado em cinco seções, seguido das considerações finais. Inicialmente apresento a metodologia utilizada, visto que ela é de fundamental importância para se compreender a estrutura da pesquisa e sua fundamentação. Após trago a análise do estado da arte da literatura em aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo de políticas públicas e processos afins. Utilizo recursos da bibliometria para analisar a estrutura do campo científico de modo quantitativo, e realizo análise de conteúdo de estudos identificados na RSL para observá-los de modo qualitativo, apontando as principais contribuições, discussões e fragilidades desta literatura.

Na sequência apresento um estudo sobre os conceitos relacionados à divisão vertical de poder e relações intergovernamentais em políticas públicas, para, após, trazer os resultados da análise dos estudos empíricos que mobilizam os conceitos relativos ao espraiamento de políticas entre unidades central/subcentral de sistemas políticos federais e unitários. Apresento então um panorama teórico e conceitual que auxilia para a compreensão dos dois referenciais teóricos de forma integrativa, oferecendo um contributo inovador ao campo científico. Por fim, apresento as conclusões.

Um dos achados é que a análise do espraiamento de políticas públicas em diferentes arranjos de divisão de poder (unitário/federal, centralizado/descentralizado) permite observar que o trânsito de políticas ou de elementos de políticas não ocorre somente entre unidades centrais e subcentrais de um sistema político federativo, abordagem mais presente na literatura. Sistemas políticos unitários, e até mesmo em um sistema autocrático como a China, desde que possuam algum nível de compartilhamento de poderes no *decision-making* ou no *policy-making* são cenários propícios ao espraiamento de políticas. Ou seja, a noção de “laboratório” para criação e disseminação de políticas, amplamente relacionada ao contexto federativo (em especial dos Estados Unidos), também se aplica aos sistemas políticos unitários, estando relacionada mais com o nível de descentralização de um sistema político do que com a opção pelo sistema federal ou unitário.

2 ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS

Na elaboração da presente tese utilizo estratégias metodológicas mistas, com técnicas quantitativas e qualitativas. Basicamente, utilizo técnicas bibliométricas, a revisão sistemática da literatura e a análise de conteúdo da amostra da literatura selecionada, com apoio do instrumento de construção e visualização de redes bibliográficas *Vos Viewer*, versões 1.6.11 e 1.6.16 (VAN ECK e WALTMAN, 2010) e ferramentas de mineração de textos do *Microsoft Excel* (MICROSOFT OFFICE PROOFING TOOLS, 2018) e do *software* NVIVO 12, versão 1.3 (QSR INTERNATIONAL, 2020).

O recurso da revisão sistemática da literatura (RSL) contribui para que a construção do referencial teórico, ou do *corpus* de estudos que fundamentará a pesquisa, não ocorra de forma aleatória, injustificada ou parcial. A aplicação da RSL, que prevê a utilização de um protocolo metodológico rígido que confira maior confiabilidade aos resultados e permita replicação dos procedimentos por outros pesquisadores, também visa a minimizar vieses, ainda que o próprio método contenha um viés oculto, que é o predomínio de periódicos de língua inglesa e do hemisfério norte nas principais bases de artigos científicos, reproduzindo desigualdades na pesquisa entre países menos e mais desenvolvidos economicamente (COOK, MULROW e HAYNES, 1997; TRANFIELD, DENYER e SMART, 2003; KAUCHAKJE e ROSA, 2020, p. 63).

De forma auxiliar utilizo, na condução da revisão sistemática, sugestões do Protocolo PRISMA, versão 2009 (MOHER *et al.*, 2009), do Protocolo Campbell (CAMPBELL COLLABORATION, 2019) e do instrumento chamado *Proknow C - Knowledge Development Process – Constructivist*⁸ (ENSSLIN *et al.*, 2010), o que será detalhado no capítulo.

Quanto às técnicas bibliométricas, utilizo o mapeamento bibliométrico da literatura com auxílio do *software* *VOSviewer* (Van Eck e Waltman, 2010). As técnicas bibliométricas permitem identificar literatura relevante e trabalhos influentes em determinada área de conhecimento, evitando vieses de seleção dos documentos de análise (ZUPIC e CATER, 2015, p. 430). O mapeamento bibliométrico usa medidas bibliométricas como coautoria, cocitação, co-ocorrência de termos etc.⁹, para fornecer uma representação espacial das relações entre disciplinas,

⁸ Desenvolvido pelo Laboratório de Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão (LabMCDA) do Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas da UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina (ENSSLIN, L. *et al.*, 2010).

⁹ Uma das limitações do *VOSviewer* é a não utilização de medidas de centralidade nas relações, o que outros *softwares* de análise de redes, como *Gephi* e *Ucinet* fazem.

documentos e atores de determinado campo científico, demonstrando sua estrutura e evolução (COBO *et al.* 2011).

Essas estratégias buscam diminuir vários tipos de vieses, seja na seleção ou análise da bibliografia, seja na construção do problema de pesquisa. Em especial, evita a subordinação da pesquisa às opções teóricas às quais o pesquisador se vincula (pela sua formação, filiação acadêmica, conexões profissionais, preferências, valores), e ser problema-orientada, hipótese-orientada ou objetivo-orientada, isto é, estar subordinada ao recorte de estudos que atende positivamente aos problemas, hipóteses e objetivos previamente traçados para aquela pesquisa.

A seguir, apresento detalhes de tais instrumentos metodológicos.

2.1 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Revisões sistemáticas derivam de estudos nas áreas de ciências da saúde, orientados pela abordagem *evidence-based*, pela qual resultados de pesquisas pré-existentes na área clínica ou operacional são compilados e analisados conjuntamente, mediante protocolos e procedimentos rígidos em busca das melhores evidências científicas naquele tema, através da comparação de um grupo de casos, a fim de generalizar conclusões (HIGGING e GREEN, 2008).

Dentro dessa perspectiva surge, em 1994, a Colaboração Cochrane¹⁰, rede internacional de acadêmicos, pesquisadores e profissionais que reúne e divulga metodologias e resultados de pesquisas *evidence-based* na área de cuidados à saúde¹¹. As pesquisas compiladas nesta base se desenvolvem a partir do protocolo/recomendação PRISMA (do inglês *‘Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses’* - Principais Itens para Relatar Revisões sistemáticas e Meta-análises), conjunto de diretrizes para condução e relato de revisões sistemáticas e meta-análises na área médica, composto por um *check list* de 27 itens e um fluxograma de quatro etapas (PRISMA Statement, online, 2019¹²).

¹⁰ O nome da instituição vem de Arnie Cochrane, epidemiologista britânico que defendia a sistematização de resultados de pesquisas nas diferentes especialidades médicas, a fim de organizar achados referentes a diagnósticos e tratamentos e, com isso, apoiar decisões clínicas futuras. A Colaboração Cochrane é uma organização internacional que busca “auxiliar pessoas a tomar decisões clínicas bem-informadas sobre intervenções em cuidados da saúde, por meio da preparação, manutenção e garantindo acesso a revisões sistemáticas destas intervenções.” (COCHRANE Brochure, online, acesso em 12 de fevereiro de 2019).

¹¹ A Colaboração Cochrane, que serve de referência na elaboração de revisões sistemáticas mesmo fora da área médica, define Revisão Sistemática da Literatura como “um estudo secundário, que tem por objetivo reunir estudos semelhantes, publicados ou não, avaliando-os criticamente em sua metodologia e reunindo-os numa análise estatística, a metanálise, quando isto é possível. Por sintetizar estudos primários semelhantes e de boa qualidade é considerada o melhor nível de evidência para tomadas de decisões em questões sobre terapêutica (Atallah, 1998). [...] quando os estudos forem semelhantes, os resultados podem ser finalmente sintetizados numa metanálise (...)”. (Centro Cochrane do Brasil, online, 2019, extraído de <http://www.centrocochranedobrasil.org.br/revisoes.html>, acesso em 12 de fevereiro de 2019).

¹² Extraído de <http://www.prisma-statement.org>, em 12 de fevereiro de 2019.

A abordagem do *'what works'* motivou a criação de outras organizações como a Colaboração Campbell, rede internacional que atua na elaboração de uma base de dados de evidências em políticas públicas e no apoio ao uso dessas evidências na tomada de decisão e formulação de políticas públicas, divulgando revisões sistemáticas sobre intervenções econômicas e sociais implementadas ao redor do mundo. Vinculado à Colaboração Campbell, o Protocolo Campbell apresenta um rol de 79 itens a serem observados na condução das revisões sistemáticas. (CAMPBELL COLLABORATION, 2015, s/p. e 2019¹³).

Nas bases de dados de artigos científicos¹⁴, além das inúmeras revisões sistemáticas da literatura desenvolvidas nas diferentes áreas da saúde (por exemplo, HEARN e HIGGINSON 1998; TROTTI *et al.* 2003; STRONG *et al.* 2005; MASCAUX *et al.* 2005; ; SOMERS *et al.* 2006); é possível identificar revisões em várias áreas de conhecimento, como nas ciências exatas (entre elas BUDGEN e BRERETON 2006; BEECHAM *et al.* 2008; KITCHENHAM *et al.* 2010); ciências sociais aplicadas (como em CROSSAN e APAYDIN 2010; VALMORBIDA *et al.* 2014; AMARAL, ENSSLIN e VALMORBIDA 2018; CHAVES *et al.* 2013; BORTOLUZZI *et al.* 2011); ciências sociais (entre as quais cito TUCKER e POTOCKY-TRIPODI 2006; PETTICREW e ROBERTS, 2006; LEAL 2007; ROEHRICH, LEWIS e GEORGE 2014; FIGUEIREDO *et al.* 2014; RUHLANDT 2018), entre outras.

Esse tipo de revisão da literatura, prevê um procedimento sistemático, com a documentação detalhada e justificada de etapas e opções de pesquisa, o que, além de conferir rigor metodológico na seleção das fontes e organização dos resultados, favorece a replicabilidade da pesquisa. A revisão sistemática da literatura é um procedimento de “entrada, processamento e saída” de dados e informações sobre uma pergunta de pesquisa, baseado em ações sequenciais e complementares, para “coletar, conhecer, compreender, aplicar, analisar, sintetizar e avaliar” literatura de qualidade em determinado tema (LEVY & ELLIS 2006, p. 182).

Através da RSL se organiza um sumário abrangente – que reúna tantos trabalhos quanto possível no tema de interesse, e exaustivo – que permita a análise aprofundada de amostra da literatura em determinado tema (KITCHENHAM, 2004). A partir dessas ideias iniciais é possível definir que

Uma revisão sistemática é uma revisão de uma pergunta formulada de forma clara, que utiliza métodos sistemáticos e explícitos para identificar, selecionar e avaliar criticamente pesquisas relevantes, e coletar e analisar dados desses estudos que são incluídos na revisão. Métodos estatísticos (meta-análise) podem ou não ser usados para analisar e resumir os resultados dos estudos incluídos. Meta-análise se refere ao uso de técnicas estatísticas em uma revisão sistemática para integrar os resultados dos estudos incluídos (GALVÃO, PANSANI e HARRAD, 2015, p. 335).

¹³ Extraído de <https://www.cochrane.org/pt/about-us/our-funders-and-partners>, em 12 de fevereiro de 2019.

¹⁴ Consulta às bases *Scopus Elsevier* e *Web of Science Thomson Reuters*, em 03/02/2021, com a *string* de busca “*systematic literature review*”, (campos título, resumo e palavras-chave na primeira, e tópico, na segunda) recuperou um total de 22.972 e 19.512 registros, respectivamente.

Nesse sentido,

Uma revisão da literatura eficiente deve incluir as seguintes características: a) metodologicamente analisar e sintetizar literatura de qualidade; b) fornecer uma base sólida para um tópico de pesquisa; c) fornecer uma base sólida para a seleção da metodologia de pesquisa, e, d) demonstrar que a proposta a pesquisa contribui com algo novo para o conjunto do conhecimento ou avança a base de conhecimento do campo de pesquisa (LEVY & ELLIS 2006, p. 182, tradução própria¹⁵).

No Quadro 1, a seguir, observa-se que, além da finalidade de mapeamento estrutural e teórico de um campo de pesquisa, as revisões sistemáticas da literatura permitem, através da análise crítica de amostra abrangente da literatura no tema, compilar dados dispersos e identificar lacunas que gerem oportunidades de pesquisa atuais ou futuras.

QUADRO 1 – DIFERENÇAS ENTRE OS TIPOS DE REVISÃO DA LITERATURA

ITEM	REVISÃO NARRATIVA	REVISÃO SISTEMÁTICA
QUESTÃO	Ampla Frequentemente não informada	Específica Informada
APLICAÇÃO	Debates gerais Sumarizar literatura Justificar problemas, hipóteses ou objetivos de pesquisa pré-selecionados	Debates sobre recortes específicos Mapear campo científico e/ou estado da arte Subsidiar a elaboração de problemas, hipóteses e objetivos de pesquisa Minimizar vieses de pesquisa Identificar lacunas e oportunidades de investigação Testar hipóteses Consolidar e integrar informações, evidências e resultados de estudos anteriores
RESULTADOS	Tendem a ser limitados	Tendem a ser abrangentes
CRITÉRIOS	Subjetivos, aleatórios, variáveis, indeterminados e/ou injustificados	Objetivos, definidos, uniformes, determinados e justificados
AVALIAÇÃO	Variável	Rígida
SÍNTESE DOS RESULTADOS	Qualitativa Descritiva	Qualitativa e/ou Quantitativa Integrativa, crítica, sistêmica
VANTAGENS	Liberdade de condução Flexibilidade Menos recursos materiais/ humanos	Objetividade Rigor metodológico Replicabilidade
LIMITAÇÕES	Subjetividade Possibilidade de viés ou <i>bias</i> Menor rigor metodológico Irreplicabilidade	Mais recursos materiais/humanos Resultados limitados às bases, termos de busca e critérios escolhidos Risco de inconsistências das bases de dados

Elaboração própria. Adaptado de Mulrow (1994), Cook, Mulrow e Haynes (1997, p. 378), Petticrew (2001, p. 99), Kitchenham (2004), Ferrari (2015, p. 231),

Na revisão sistemática, ainda que os resultados estejam subordinados ao desenho de pesquisa proposto, estes tendem a ser mais amplos quanto mais abrangente for a seleção dos dados,

¹⁵ No original: “From these definitions it is clear that an effective literature review should include the following characteristics: a) methodologically analyze and synthesize quality literature, b) provide a firm foundation to a research topic, c) provide a firm foundation to the selection of research methodology, and d) demonstrate that the proposed research contributes something new to the overall body of knowledge or advances the research field’s knowledge-base”.

ou seja, conforme a quantidade de bases acessadas, a precisão dos termos de busca e a rigidez na extração de dados (Centro Cochrane do Brasil, *online*, 2019¹⁶).

Todas as etapas, critérios, estratégias e métodos utilizados no curso de uma RSL devem ser determinados, explícitos e justificados, a fim de que se garanta credibilidade e reprodutibilidade ao estudo. Importante ressaltar que a necessidade de documentar e justificar critérios de busca, seleção e extração de dados dos documentos da amostra não exclui por completo as opções e preferências do pesquisador, mas essas escolhas (eventuais vieses) devem, igualmente, ser documentadas e fundamentadas, sob pena de comprometimento da confiabilidade da pesquisa.

A rigidez metodológica não afasta eventuais deficiências ou inconsistências das bases de dados. Porém, estando o pesquisador atento a estes eventos, e adotando as etapas sequenciais de *coleta, conhecimento, compreensão, aplicação, análise, síntese e avaliação* da literatura identificada, a RSL pode oferecer um contributo novo ao conjunto de conhecimento em um tema, sistematizando conteúdo que permaneceria disperso em diferentes periódicos e bases de dados, possibilitando o avanço do conhecimento e de teorias já consolidados, e a identificação de áreas de saturação ou com potencial de expansão na pesquisa em determinada área (LEVY e ELLIS, 2006, p. 182; WEBSTER e WATSON, 2002).

Etapa preliminar e necessária à realização de uma RSL é a elaboração de um desenho de pesquisa e de um protocolo de pesquisa. O desenho de pesquisa (ainda que provisório, a ser confirmado pelos achados das análises desenvolvidas), traz as justificativas da pesquisa, problema, pergunta e objetivos geral e específicos; enquanto o protocolo de pesquisa é o roteiro que guiará todas as etapas da coleta, seleção e análise dos estudos identificados. A elaboração de um protocolo de pesquisa detalhado e abrangente garante maior qualidade à seleção do portfólio bibliográfico e à extração dos dados desse portfólio.

No protocolo devem estar delimitadas as fontes, os termos de busca, filtros, critérios de inclusão e exclusão de estudos, critérios de qualificação/elegibilidade dos estudos (teste de aderência da amostra, como testagem dos *strings* de busca; teste de relevância dos documentos selecionados, como contagem de citações; análise de relevância do periódico, como fator de impacto ou classificação em rankings, etc.); medidas para diminuição/eliminação do risco de vieses; procedimentos e instrumentos auxiliares que serão utilizados (mineração de dados, métodos estatísticos, planilhas, protocolos, *softwares* etc.). Além disso, o protocolo deve conter uma discussão teórica-conceitual básica sobre a questão geral da pesquisa: termos e modelos que serão adotados, conceitos fundamentais, inserção teórica, sinonímia etc. Importante apresentar,

¹⁶ Extraído de <http://www.centrocochranedobrasil.org.br/revisoes.html>, acesso em 12 de fevereiro de 2019.

também, características da população ou amostra a ser analisada, recorte temporal e geográfico (se houver), categorias de extração de dados com justificativas e finalidades (por que, para que).

O protocolo de pesquisa subsidia não só a etapa de seleção do portfólio bibliográfico, como a fase de utilização e análise dos dados extraídos dos estudos do portfólio e a sumarização de resultados. Neste aspecto, entre os elementos a serem descritos e justificados no protocolo de pesquisa estão as variáveis que serão analisadas nos estudos selecionados (formas de mensuração e finalidade) e os métodos de sumarização dos resultados da revisão sistemática, da análise bibliométrica e da metanálise (quando houver).

Adotados com rigor os procedimentos sequenciais previstos no protocolo de pesquisa (que pode ser ajustado no curso do processo, desde que de maneira explícita e fundamentada), a revisão produzirá um diagnóstico da pesquisa já realizada dentro de um campo científico, oferecendo, com base na análise crítica e integrada dos dados extraídos do portfólio bibliográfico, novos modelos teóricos e/ou metodológicos e propostas de pesquisas futuras. Importante considerar que as decisões tomadas pelo pesquisador na seleção de seu portfólio bibliográfico determinam não só o tamanho do recorte que será selecionado, como também sua qualidade e relevância científica.

Feita essa etapa preparatória, passa-se à entrada e processamento inicial dos estudos que formarão o portfólio bibliográfico a ser analisado. Isso ocorre através de passos sequenciais, desde a seleção de bases de dados e definição dos mecanismos de busca, como *strings* de busca e filtros iniciais. Quanto às bases de dados, pesquisas mais abrangentes sugerem a utilização de mais de uma base de dados, o que permite a identificação de resultados complementares; quanto aos filtros iniciais, refiro-me àqueles geralmente indicados pelas próprias bases de dados, e que delimitam a abrangência da busca dos documentos (aplicação das *strings* no título, resumos, palavras-chave, documento completo ou combinação de campos), tipo de documento (artigo, capítulo de livro, *pre-prints* etc.), tipo de publicação (periódicos, anais de conferências, trabalhos apresentados em congressos etc.), idioma, data ou país da publicação ou da pesquisa, entre outros. Todas estas opções devem ser relatadas e justificadas, sinalizando os recortes que o pesquisador está realizando na formação do portfólio.

Em seguida, temos a filtragem do portfólio inicial, através da exclusão de duplicatas, comuns principalmente quando se usa mais de uma base de dados. Aqui também podem ser aplicados outros critérios de seleção como: testes de aderência dos termos de busca utilizados, para verificar se conseguiram, efetivamente, identificar os estudos relevantes ao tema; medidas de relevância científica dos documentos, como número de citações, ou do periódico, como métricas de importância/relevância científica (fator de impacto, *rankings* de classificação etc.); medidas

complementares como data de publicação (inserir ou excluir documentos muito antigos ou muito recentes); entre outros.

Na identificação da amostra de estudos, a depender dos filtros empregados ou da abrangência da(s) base(s) utilizada(s), é possível a exclusão de artigos que possuem relevância para o campo, ou seja, “falsos negativos”¹⁷. Por isso é importante prever recursos complementares de inserção de estudos indevidamente descartados, como banco de autores, análise das referências bibliográficas dos estudos da amostra, ou consulta a especialistas. Lembrando que todas estas opções devem ser relatadas e justificadas no protocolo de pesquisa.

O banco de autores é uma ferramenta pela qual se acrescenta, voluntariamente, estudos complementares de autores de outros artigos incluídos no portfólio, mas que não foram identificados na seleção inicial. Pela análise das referências bibliográficas dos estudos da amostra, identifica-se estudos não incluídos na amostra, mas que, pela frequência com que são citados, podem ser documentos relevantes. E através da consulta a especialistas, pesquisadores do tema são convidados a analisar a amostra e indicar omissões a serem sanadas. Neste caso, ainda que os estudos não tenham sido selecionados pelos critérios objetivos escolhidos, sua inserção se justifica tendo em vista a expertise e reputação daqueles que os indicaram.

Em uma pesquisa voltada à seleção de artigos publicados em periódicos, como é o caso desta, no passo seguinte é feita a leitura dos resumos dos textos. Nessa etapa, além de se verificar o alinhamento dos documentos selecionados ao tema pesquisado, podem ser aplicados novos filtros, de acordo com critérios de exclusão/inclusão previstos no protocolo de pesquisa, como tipo de estudo (teórico ou empírico), abordagem metodológica (quantitativa, qualitativa, mista), tipo de recorte dos estudos empíricos (geográfico, temático, temporal etc.). Artigos que não se encaixem nos critérios de inclusão escolhidos e justificados, serão descartados.

Reunidos os estudos após as fases antes descritas está compilada a base de estudos que serão analisados na integralidade (amostra de estudos elegíveis). Na leitura integral dos estudos, os critérios de exclusão/inclusão aplicados à leitura dos resumos serão novamente testados, verificando-se o alinhamento do documento aos critérios adotados na formação do portfólio. É

¹⁷ Entre as razões da não seleção de estudos relevantes estão: falhas no estabelecimento de filtros (por exemplo, *strings* de busca e/ou parâmetros muito restritivos; exclusão de determinado tipo de publicação – como livros, *conference proceeding* ou periódicos menos qualificados; corte pelo número de citações, que pode excluir documentos de autores relevantes menos citados; corte pela data da publicação - estudos recentes podem possuir menor número de citações mas serem relevantes, enquanto estudos muito antigos podem possuir maior número de citações, mas estarem desatualizados teórica ou empiricamente), erros de exclusão (como aqueles decorrentes da análise de resumos imprecisos ou incoerentes), inconsistência das bases de dados, etc.

comum, na leitura integral de publicações, concluir-se pela não aderência de alguns documentos à pesquisa, ainda que a leitura do resumo tenha indicado o contrário (“falso-positivos”). Somente após a leitura integral dos documentos é que se chega ao portfólio bibliográfico efetivamente relevante para o tema, de acordo com os critérios de identificação, seleção e elegibilidade escolhidos pelo pesquisador que realiza a revisão sistemática da literatura. É a análise e discussão da estrutura e do conteúdo desse grupo de estudos sistematicamente selecionados que permitirá o mapeamento do campo científico de interesse e a confirmação e/ou identificação das oportunidades de pesquisa.

A adoção de procedimentos sistemáticos para a condução e relato de revisões da literatura permite também o desenvolvimento de análises que exploram características bibliométricas dos estudos identificados no portfólio bibliográfico. Isto é, procedimentos orientados pela metodologia das revisões sistemáticas, podem ser utilizados também para a realização de estudos como a Metanálise, Bibliometria, Cientometria, Informetria (SILUO e QINGLI, 2017), e, mais recentemente, a Webometria¹⁸. Os dois primeiros são mais utilizados em combinação com a RSL.

Metanálise seria “*the analysis of analysis*”, ou seja, um tipo de estudo secundário que utiliza métodos estatísticos para compilar e analisar dados provenientes de estudos primários independentes já desenvolvidos, sintetizando suas conclusões ou elaborando novas conclusões (GLASS, 1976, p. 3). É muito utilizada em estudos da área de saúde, integrando as orientações e protocolos mais utilizados nessa área, como Colaboração Cochrane e Protocolo PRISMA. Este último define que meta-análise se refere “ao uso de técnicas estatísticas em uma revisão sistemática, para integrar os resultados dos estudos incluídos” (MORRIS *et al*, 2009, p. 1¹⁹). A metanálise utiliza rigorosos e sistemáticos procedimentos de condução e relato. Também nas Ciências Sociais e, em especial, na Ciência Política, revisões sistemáticas da literatura permitem a realização de metanálise dos dados oriundos de estudos primários em determinado tema, fornecendo elementos sobre ‘*what works*’ ou ‘*evidence based policy making/decision making*’ (PETTICREW, 2001, p. 98; BOAZ *et al.*, 2002, p. 1; DACOMBE, 2018, p. 9).

¹⁸ A Cientometria, que se desenvolve a partir de estudos de Eugene Garfield (1955), Derek de Solla Price (1963) e Vasily Nalimov (1969), e ganha força a partir do início da publicação do periódico *Scientometrics* (1978), é a abordagem quantitativa que integra a bibliometria ao estudo da atividade científica, mensurando dados relativos aos indivíduos ligados à pesquisa científica e aos seus resultados e fornecendo elementos para tomada de decisão em políticas ligadas à ciência (DOS SANTOS e KOBASHI, 2009, p. 158; SILUO e QINGLI, 2017, s/p.). O conceito de Informetria surge na década de 1980 e amplia o escopo dos estudos, analisando quantitativamente qualquer tipo de informação, não apenas científica, como publicações de jornais, rádio, televisão etc. (SILUO e QINGLI, 2017, s/p, VANTI, 2002, p. 155). Por fim, a *Webometria* (chamada por uns de *Cybermetrics* e por outros de *Internetometrics*), se volta à análise qualitativa e quantitativa do conteúdo de páginas eletrônicas da *Web*, avaliando presença de países na rede; número de páginas pessoais, comerciais e institucionais; análise do crescimento/diminuição da abordagem de determinado tema; quantidade de acessos e compartilhamentos de *links* etc. (VANTI, 2002, p. 157).

¹⁹ No original: “Meta-analysis refers to the use of statistical techniques in a systematic review to integrate the results of included studies”.

Quanto à bibliometria, cabe a análise do “comportamento da literatura” ou da comunicação em determinado tema, através de técnicas estatísticas e matemáticas (PRITCHARD, 1969; *apud* PRITCHARD, 1981, p. 4), observando principais autores, veículos de publicação, número de citações, datas das publicações, encadeamento científico dos pesquisadores no tema, procedência geográfica das publicações, termos mais utilizados, frentes de pesquisa etc. (ARAÚJO, 2006).

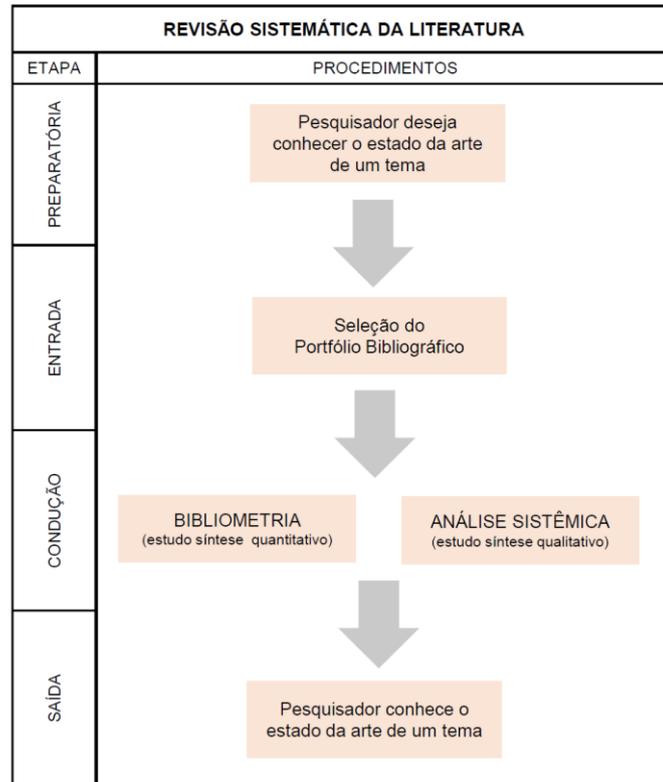
Considerando as possibilidades de exploração de dados dos estudos pré-existentes (relativos à autoria, publicação, vinculação acadêmica etc., ou referentes propriamente ao conteúdo) é possível combinar as diferentes métricas e obter análises mais abrangentes. É o que sugere o *Proknow C*, instrumento que prevê que o pesquisador realize uma revisão ampla e aprofundada da literatura, combinando revisão sistemática e bibliometria (análise qualitativa e quantitativa) de estudos primários, com estratégias definidas e documentadas de organização (fase preparatória), identificação e coleta (condução) e resultados (saída), e, com isso, conheça o estado da arte de um tema e a partir desse constructo, elabore a questão e os objetivos da pesquisa (ENSSLIN *et al.* 2010).

De acordo com o *Proknow C* apenas o conhecimento sistêmico da literatura no campo permite ao pesquisador verificar quais questões, hipóteses ou objetivos de pesquisa são pertinentes, necessários e relevantes. O fluxograma da Figura 1 ilustra a sequência de etapas e procedimentos da RSL, a partir de contribuições desse modelo.

A conjugação dos dois recursos permite situar a pesquisa em um contexto maior da literatura, pelo mapeamento e integração de informações referentes à estrutura formal e material do campo científico no tema (principais autores e periódicos, países de origem, vinculação acadêmica, redes de coautoria, bem como conceitos, terminologia, metodologias etc.), possibilitando um conhecimento mais aprofundado do portfólio bibliográfico.

Além da ideia de “sistematização” do conhecimento em determinado campo, através de análises quantitativas e qualitativas, outra contribuição do instrumento *Proknow C* é a utilização da revisão como forma de identificação de oportunidades de pesquisa. Isso vai ao encontro da literatura que, ao tratar das vantagens da revisão sistemática da literatura, destaca que uma função relevante desse tipo de revisão é confirmar ou identificar oportunidades de pesquisa, sinalizando aspectos a serem reforçados ou lacunas a serem preenchidas pela pesquisa atual ou futura, ou, ao contrário, verificando se a produção no campo está saturada ou sedimentada (PETTICREW, 2001, p. 101; VALMORBIDA *et al.* 2014, p. 11, DACOMBE, 2018, p. 8).

FIGURA 1 – FLUXOGRAMA GERAL DE UMA RSL COMBINADA COM BIBLIOMETRIA



Elaboração própria. Adaptado de Ensslin *et al.* (2010), Levy & Ellis (2006) e Kitchenham (2004).

O procedimento prevê que a partir do interesse do pesquisador no estado da arte de determinado tema (etapa preparatória), construa-se um portfólio bibliográfico, que é o *corpus* de estudos que serão analisados (entrada); com base nele são identificadas, através da bibliometria, as principais características da organização/estrutura daquele campo científico, e, mediante uma análise que integra bibliometria e revisão sistemática, as fragilidades, pontos fortes e lacunas teóricas (condução). Como resultado (saída), apresenta-se um contributo novo àquele campo científico que aponta pergunta(s) e objetivos que poderão ser desenvolvidos em etapa seguinte naquela própria pesquisa ou por outros pesquisadores (agenda de pesquisa).

O sequenciamento de etapas, conforme ilustra a Figura 1, produz um diagnóstico da estrutura formal e do conteúdo já produzido dentro de determinado tema, fundamentando as opções sobre ‘onde’ e ‘como’ intervir cientificamente, evidenciando a pergunta e o objetivo que orientarão a pesquisa. Nesse sentido, o instrumento *Proknow C* oferece uma estratégia satisfatória, ao prever que a pesquisa se inicie com uma questão ou interesse de pesquisa provisório, a ser confirmado ou alterado pelos resultados obtidos na análise quantitativa e qualitativa dos estudos já realizados naquele tema.

Feitas essas considerações gerais sobre as etapas e procedimentos de realização de revisões sistemáticas da literatura, relato sua aplicação no desenvolvimento da presente pesquisa.

2.2 PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Como destaquei anteriormente, as etapas e procedimentos de uma revisão sistemática da literatura podem ser revistas ou adaptadas às necessidades da pesquisa que se desenvolve, desde que as opções sejam documentadas e justificadas. Nesse sentido, passo a relatar como aplico esta estratégia metodológica no presente estudo.

No caso desta pesquisa, com a intenção de aproximar o debate entre duas literaturas (espraçamento de políticas públicas e arranjos de divisão territorial de poder), utilizei filtros abrangentes, buscando recuperar um número maior de estudos. Mas, por consequência, identifiquei uma amostra de estudos não uniforme, com artigos que mobilizam diferentes abordagens teóricas (difusão, transferência, convergência etc.), analisam contextos diversos (processos ocorridos em municípios, estados, distritos, territórios, em países unitários e federais), observam políticas públicas de várias áreas setoriais, utilizam metodologias variadas (estudos de caso, *event history analysis*, estatística descritiva, entrevistas etc.), e formas de apresentação de resultados heterogêneas (nas formas quantitativa e qualitativa), além de outras peculiaridades identificadas no desenvolver da pesquisa.

Para contornar essa aparente dificuldade e obter um resultado coerente e coeso a partir de uma amostra de estudos não uniforme, utilizo um protocolo de pesquisa rígido, descrito a seguir.

2.2.1 Estratégias metodológicas aplicadas

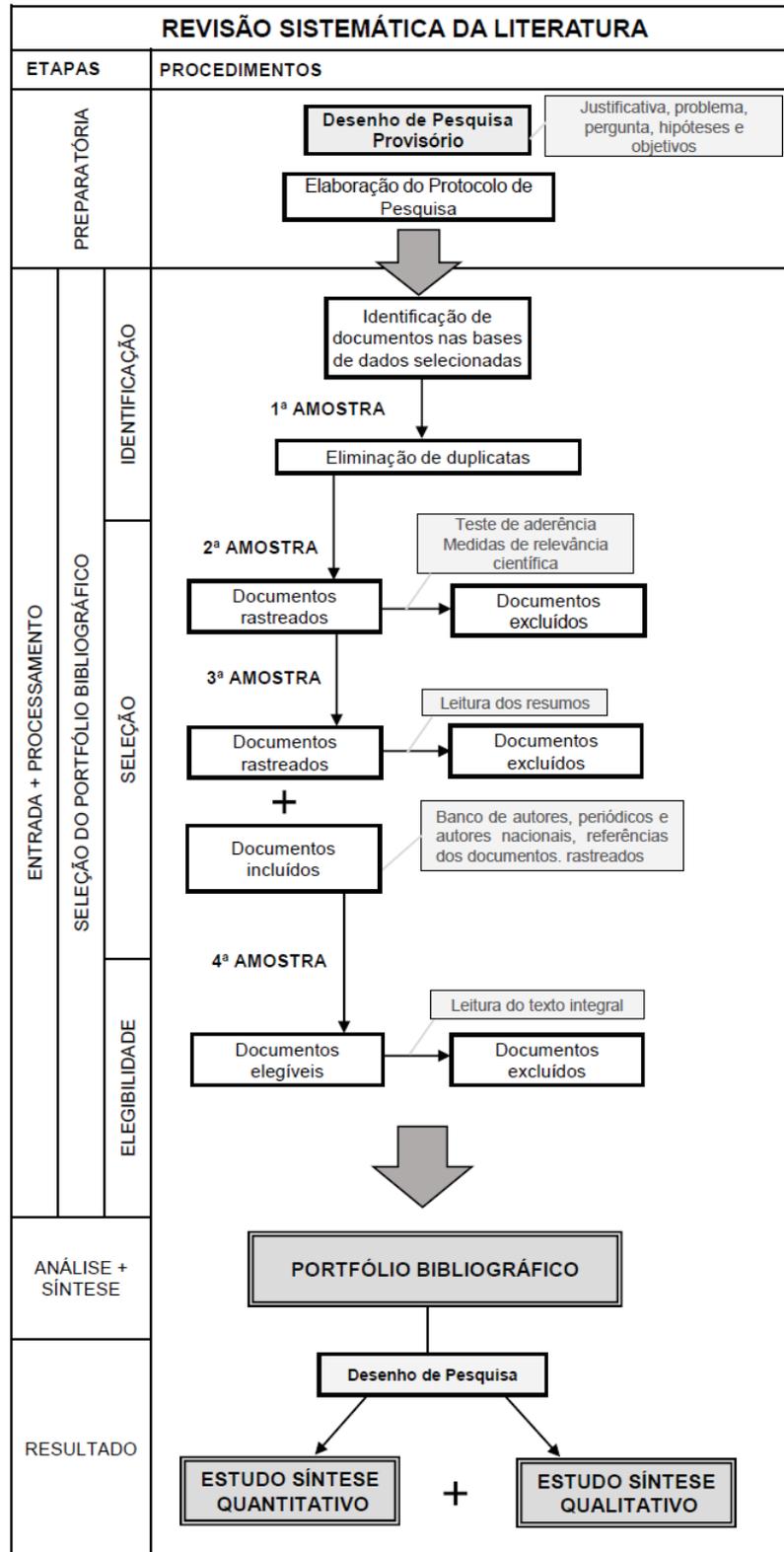
Conforme relatei na introdução, a presente pesquisa iniciou com meu interesse em desenvolver um diálogo entre contribuições dos estudos em espraçamento de políticas públicas e do debate sobre as relações entre unidades central e subcentrais de sistemas políticos federais e unitários. O mapeamento da literatura em aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e processos análogos, através da RSL, confirmou que havia uma questão de pesquisa relevante e menos explorada nesse campo de estudos, e que meu recorte específico de análise pretende contemplar.

Recursos da RSL foram utilizados em dois momentos. No primeiro deles, obtive o *corpus* de artigos sobre aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e modalidades afins (3.610 artigos) e, no segundo, após a filtragem do conjunto inicial de documentos mediante critérios descritos no protocolo de pesquisa, chego ao recorte de estudos que subsidia a análise sobre o espraçamento de políticas públicas entre unidades constitutivas (governo central e unidades subcentrais) de sistemas políticos federais ou unitários, centralizados e descentralizados (em um

total de 115 artigos, relacionados no Apêndice 1). Além da RSL, usei a bibliometria para mapear a estrutura científica dos estudos em “espraiamento de políticas públicas” (autores, artigos, países, principais temas analisados).

O fluxograma da Figura 2 apresenta os procedimentos de cada etapa da RSL desenvolvida nesta tese, desde o desenho inicial de pesquisa até a identificação do portfólio bibliográfico.

FIGURA 2 – FLUXOGRAMA DAS ETAPAS E PROCEDIMENTOS DA RSL



Elaboração própria. Adaptado de Ensslin *et al.* (2010), Levy & Ellis (2006), Kitchenham (2004), Protocolo e Fluxograma PRISMA (*online*, 2019²⁰).

²⁰ Extraído de <http://www.prisma-statement.org>, em 12 de fevereiro de 2019.

Como se observa na figura 2, na fase preparatória da revisão, elaborei o desenho de pesquisa provisório, que foi confirmado após o percurso das etapas estabelecidas de acordo com o protocolo de pesquisa. A seguir, apresento detalhes sobre o desenho de pesquisa e o protocolo de pesquisa.

2.2.2 Desenho de Pesquisa

Inicialmente elaborei dois desenhos de pesquisa provisórios que contêm o delineamento inicial de meu projeto de pesquisa baseado em meu conhecimento prévio da literatura no tema.

No primeiro desenho, o objetivo foi aprofundar o estudo sobre o espraiamento de políticas iniciado em trabalhos anteriores²¹. Busquei identificar similaridades e diferenças entre as noções de aprendizado, difusão, transferência, convergência e isomorfismo. Isso porque tais termos são usados muitas vezes como sinônimos, e em outras, como fenômenos diferenciados. Mapeei este campo temático tanto em seu aspecto estrutural (principais autores, encadeamento entre eles e principais estudos), como no aspecto teórico-conceitual (elementos definidores, semelhanças e diferenças), seguindo os procedimentos do Quadro 2.

QUADRO 2 – DESENHO DE PESQUISA PROVISÓRIO
LITERATURA EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

<p>RECORTE Literatura em espraiamento de políticas públicas</p>
<p>PROBLEMA A literatura em espraiamento de políticas públicas utiliza conceitos similares para descrever processos teoricamente distintos, o que implica em esgarçamento, enfraquecimento e inconsistências conceituais nos estudos teóricos e empíricos que utilizam esse referencial.</p>
<p>PERGUNTA Quais os elementos comuns, distintivos e definidores das diferentes abordagens que tratam do espraiamento de políticas públicas? É possível agrupar tais elementos de modo a consolidá-los em uma abordagem única?</p>
<p>JUSTIFICATIVA A ambiguidade na conceituação dos processos de espraiamento de políticas e na aplicação destes conceitos enfraquece o campo teórico e dificulta sua utilização como instrumentos de análise de políticas públicas.</p>
<p>OBJETIVO GERAL Mapear, através de revisão sistemática e da bibliometria, a literatura em espraiamento de políticas públicas (aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e processos análogos), identificando conceitos definidores e elementos comuns e distintivos das diferentes modalidades.</p>
<p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1. BIBLIOMETRIA i. identificar autores e documentos relevantes; ii. identificar recortes temáticos mais frequentes em cada uma das modalidades de espraiamento de políticas públicas;</p>

²¹ PORTUGAL, KAUCHAKJE e SILVA (2014); GOVASKI, SILVA e KAUCHAKJE (2014); KAUCHAKJE e SILVA (2014); SILVA (2015); SILVA e KAUCHAKJE (2014a, 2014b, 2015, 2016); SILVA, KAUCHAKJE e DELAZARI (2017).

iii. identificar principais debates teóricos desenvolvidos nos estudos selecionados.

2. REVISÃO DA LITERATURA

- i. identificar as modalidades de espraiamento de políticas públicas contempladas pela literatura;
- ii. identificar e analisar conceitos definidores de cada modalidade, observando semelhanças e diferenças na abordagem de aspectos como conteúdo, motivação, características das unidades envolvidas e atores do espraiamento;
- iii. elaborar um panorama teórico-conceitual a partir da análise e discussão crítica de elementos e conceitos trazidos pela literatura no tema.

3. SELEÇÃO DO RECORTE DE ESTUDOS EMPÍRICOS

Identificar estudos que apresentem análises de casos empíricos de aprendizado, transferência, difusão, convergência, isomorfismo e modalidades afins entre unidades constitutivas de sistemas políticos federais ou unitários, centralizados ou descentralizados (governo central e unidades subcentrais; ou entre unidades subcentrais), nos termos do Quadro 3.

HIPÓTESES

- i. os conceitos de difusão, transferência, aprendizado, convergência e isomorfismo de políticas públicas se entrelaçam e se sobrepõem;
 - ii. a definição das diferentes modalidades pode depender mais da abrangência e alcance que a política alcança após seu espraiamento do que de diferenças conceituais entre elas;
 - iii. os recortes temáticos da literatura têm um viés relacionado ao local de origem dos grupos de pesquisa envolvidos no tema, existindo uma divisão territorial atrelada às principais correntes teóricas.
-

Elaboração própria.

Um segundo desenho de pesquisa foi elaborado com base no recorte de estudos empíricos identificados. O objetivo foi compreender as possíveis relações entre espraiamento de políticas públicas e estruturas de divisão territorial de poder (governo central e unidades subcentrais) de sistemas políticos federais e unitários. O desenho de pesquisa provisório da análise de estudos empíricos está consignado no Quadro 3.

QUADRO 3 – DESENHO DE PESQUISA PROVISÓRIO

ESTUDOS COM ANÁLISES EMPÍRICOS SOBRE ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RECORTE

Estudos empíricos sobre espraiamento de políticas públicas entre unidades constitutivas (governo central e unidades subcentrais) de sistemas políticos federais ou unitários.

JUSTIFICATIVA

Empírica: a literatura sobre espraiamento de políticas públicas em suas diferentes abordagens não aborda de forma sistemática e integrada o papel dos arranjos de divisão de poder unitário e federal, centralizado e descentralizado no trânsito de políticas entre unidades constitutivas de um sistema político.

Teórica: Dahl, 1983; Pierson, 1995; Souza, 2008; Machado e Palotti, 2015; Couto e Bellon, 2018

PROBLEMA

- i. a literatura sobre espraiamento de políticas públicas não traz uma análise integrada e sistemática sobre o papel dos arranjos de divisão de poder/relações intergovernamentais (federal/unitário, centralizado/descentralizado) no trânsito de políticas entre unidades constitutivas de um sistema político;
 - ii. enquanto a variável “sistema federativo” é isolada e considerada em vários estudos, o mesmo não ocorre com relação aos sistemas unitários;
 - iii. estudos que consideram a variável “divisão de poder/relações intergovernamentais” não costumam trazer um debate com a literatura específica sobre esse tema.
-

PERGUNTA

A divisão territorial de poderes entre governo central e unidades subcentrais repercute no espraiamento de políticas, ou, em sentido contrário, o espraiamento de políticas entre os entes constitutivos de um sistema político interfere nas relações intergovernamentais?

OBJETIVO GERAL

Identificar e analisar, na literatura em espraiamento de políticas públicas, como se dá o debate entre essa abordagem e os arranjos de divisão territorial/relações intergovernamentais (sistemas políticos federais e unitários, centralizados ou descentralizados) em que ocorrem.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- i. verificar se, nos processos de espraiamento do recorte de estudos empíricos, existem padrões ou características recorrentes que podem estar relacionadas ao arranjo de divisão de poder/relações intergovernamentais em que ocorrem, ou se os processos ocorrem de maneira similar, independentemente dos arranjos internos entre governo central e unidades subcentrais seguem a forma federal ou unitária, centralizada ou descentralizada;
 - ii. relacionar a literatura sobre aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e processos análogos à literatura sobre divisão de poder/relações intergovernamentais.
-

Elaboração própria.

As análises previstas no desenho de pesquisa apresentado nos Quadros 2 e 3 são orientadas por revisões sistemáticas da literatura no campo, nos termos descritos no Protocolo de Pesquisa, a seguir apresentado.

2.2.3 Protocolo de pesquisa

O protocolo de pesquisa é o instrumento que atesta como o recorte foi selecionado (forma de identificação, seleção e elegibilidade da amostra), analisado e sintetizado (categorias de análise, variáveis, métodos de sumarização etc.). Um protocolo de pesquisa detalhado e abrangente garante maior qualidade à seleção do portfólio bibliográfico e à extração dos dados desse portfólio e maior confiabilidade à pesquisa.

Meu protocolo é elaborado a partir de contribuições dos Protocolos PRISMA e Campbell. Apresento uma discussão teórica-conceitual básica sobre a questão da pesquisa (opções terminológicas, teóricas e conceituais, sinonímia etc.); bases de dados e termos de busca selecionados; categorias de extração de estudos das bases de dados (como tipo de publicação ou idioma, por exemplo); características da amostra a ser analisada; recortes ou destaques aplicados; bem como as variáveis que serão observadas (teoricamente justificadas e com as finalidades a que se destinam).

A busca inicial foi feita junto às bases *Scopus Elsevier* e *Scielo Citation Index (WoS-Web of Science)*. A base *Scopus* foi escolhida pela sua abrangência, visto que indexa mais de 21.500 periódicos, de 5 mil editores internacionais, a partir de 1960. A base *Scielo Citation Index* (base integrada à *Web of Science*) foi selecionada porque compila, especificamente, literatura acadêmica publicada em periódicos de acesso aberto da América Latina, Portugal, Espanha e África do Sul e, por isso, permite maior acesso a documentos produzidos e publicados no âmbito regional, bem

como em idioma português (que estão presentes em menor número na base *Scopus*) e originários de países com menor visibilidade nas bases internacionais.

Utilizei *strings* de busca genéricos²² (“*policy diffusion*”, “*policy transfer*” etc.), o que resultou em uma amostra inicial de 3.610 artigos da base *Scopus* e 207 artigos da base *Scielo*. Após a aplicação de critérios de seleção, inclusão e exclusão, cheguei a uma amostra final de 68 estudos, cuja análise é apresentada através de um estudo síntese qualitativo (discussão teórica, Capítulo 3) e um estudo síntese quantitativo (medidas bibliométricas, Capítulo 4). O processo de entrada, processamento, análise e síntese do portfólio bibliográfico é descrito no protocolo de pesquisa, apresentado no Quadro 4.

QUADRO 4 – PROTOCOLO DE PESQUISA
REVISÃO DA LITERATURA EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ETAPA PREPARATÓRIA
Item/Descrição
DESENHO DE PESQUISA PROVISÓRIO
Recorte, problema, pergunta, justificativa, objetivos e hipóteses (conforme detalhado no Quadro 2).
OPÇÕES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Seleção Inicial - leitura de título, resumo e palavras-chave de artigos elegíveis (fase de ‘Entrada’). Nos casos não conclusivos, foi feita, também, a leitura da introdução 2. Questão orientadora - <i>a principal discussão teórica do artigo é feita com base na literatura sobre espraio de políticas públicas (aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e afins?</i> Sim – inclusão / Não – exclusão 3. Opções terminológicas, teóricas, conceituais e sinonímia: <ol style="list-style-type: none"> i) espraio de políticas públicas – fenômeno pelo qual políticas ou conteúdo de políticas já implementados em um local (polo de origem), são replicados em contexto(s) diverso(s) (polo(s) de destino). Engloba as modalidades aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e termos congêneres, ainda que estes apresentem peculiaridades distintivas; ii) aprendizado – utilizo este termo para me referir, genericamente, às modalidades <i>policy learning</i> e <i>lesson-drawing</i>; iii) <i>policy learning</i> – <i>policy making</i> orientado pelo conhecimento de experiências passadas ou em julgamentos baseados no conhecimento quanto a expectativas futuras (BENNETT e HOWLETT, 1992); iv) <i>lesson-drawing</i> - mecanismo racional e voluntário pelo qual o conhecimento sobre um problema ou política em um país é utilizado no desenho de uma política ou instituição em outro país, evitando-se o preço de ser o primeiro implementador. (ROSE, 1993, p. 30); v) difusão de políticas públicas - fenômeno pelo qual “uma inovação é comunicada por certos canais através do tempo entre os membros de um sistema social” (ROGERS, 2003, p. 5);

²² Inicialmente realizei buscas utilizando termos conectados por operadores booleanos como [“*policy diffusion*” AND “*subnational governments*”], ou [“*policy diffusion*” AND “*central governments*”], ou [“*policy diffusion*” AND *federalism*]. No entanto, esse procedimento produziu inúmeras subcategorias de análise, cada uma com um pequeno número de artigos, insuficientes para formar uma amostra representativa de estudos aderentes à minha abordagem. Além disso havia a dificuldade de abarcar a diversidade de termos utilizados para nomear as unidades territoriais dos diferentes países (*subnational unit, subnational government, local government, state, province, county, borough, devolved government, devolved territory* etc.).

- vi) transferência de políticas públicas - processo de transferência de conhecimento sobre políticas ou conteúdos de políticas, instituições, ideias e arranjos administrativos, entre diferentes sistemas políticos, atuais ou não (DOLOWITZ e MARSH, 1996, p. 344);
- vii) convergência de políticas públicas - aumento da similaridade de uma política em um conjunto de jurisdições em um período; “processo de mudança política ao longo do tempo, em direção a algum ponto comum” (KNILL, 2005, p. 768);
- viii) isomorfismo – processo de homogeneização de instituições e organizações por coerção direta ou indireta, mimetismo, ou pressões normativas (Di MAGGIO e POWELL, 1983);
- ix) ‘revisão sistemática’, ao me referir ao conjunto de etapas sequenciais de identificação, seleção e eleição dos estudos componentes do portfólio bibliográfico (LEVY & ELLIS, 2006);
- x) ‘análise bibliométrica’, ao me referir à observação da estrutura do campo científico, valendo-me de recursos qualitativos e quantitativos; (PRITCHARD, 1969; apud PRITCHARD, 1981, p. 4).

INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

Medidas bibliométricas

Protocolos de RSL

ETAPA DE ENTRADA

UNIDADE DE ANÁLISE

Artigos científicos publicados em periódicos indexados

BASES/DELIMITADORES

1. *SciELO Citation Index - Scientific Electronic Library Online Citation Index (Web of Science)*
2. *Scopus (Elsevier)*

TERMOS DE BUSCA

“*policy learning*”, “*lesson-drawing*”, “*policy diffusion*”, “*policy transfer*”, “*policy convergence*”, “*isomorphism*”, “*policy isomorphism*” para ambas as bases (em *Scielo* acréscimo dos termos “aprendizado” e “aprendizado de políticas” devido a imprecisões na tradução do termo *lesson-drawing*).

Resultado	3.610 artigos (Scopus)
	207 artigos (Scielo)

ETAPA DE PROCESSAMENTO

EXCLUSÃO DE DUPLICATAS

<i>Resultado</i>	<i>3.297 artigos (Scopus)</i>
	<i>153 artigos (Scielo)</i>

LEITURA DOS RESUMOS

Verificação da aderência dos artigos selecionados

<i>Resultado</i>	<i>992 artigos (Scopus)</i>
	<i>23 artigos (Scielo)</i>

COMPOSIÇÃO DO PORTFÓLIO

FILTRAGEM

Identificar artigos que apresentem, preponderantemente, discussões teóricas sobre espraiamento de políticas públicas

<i>Resultado</i>	<i>261 artigos (Scopus)</i>
	<i>8 artigos (Scielo)</i>

ORGANIZAÇÃO

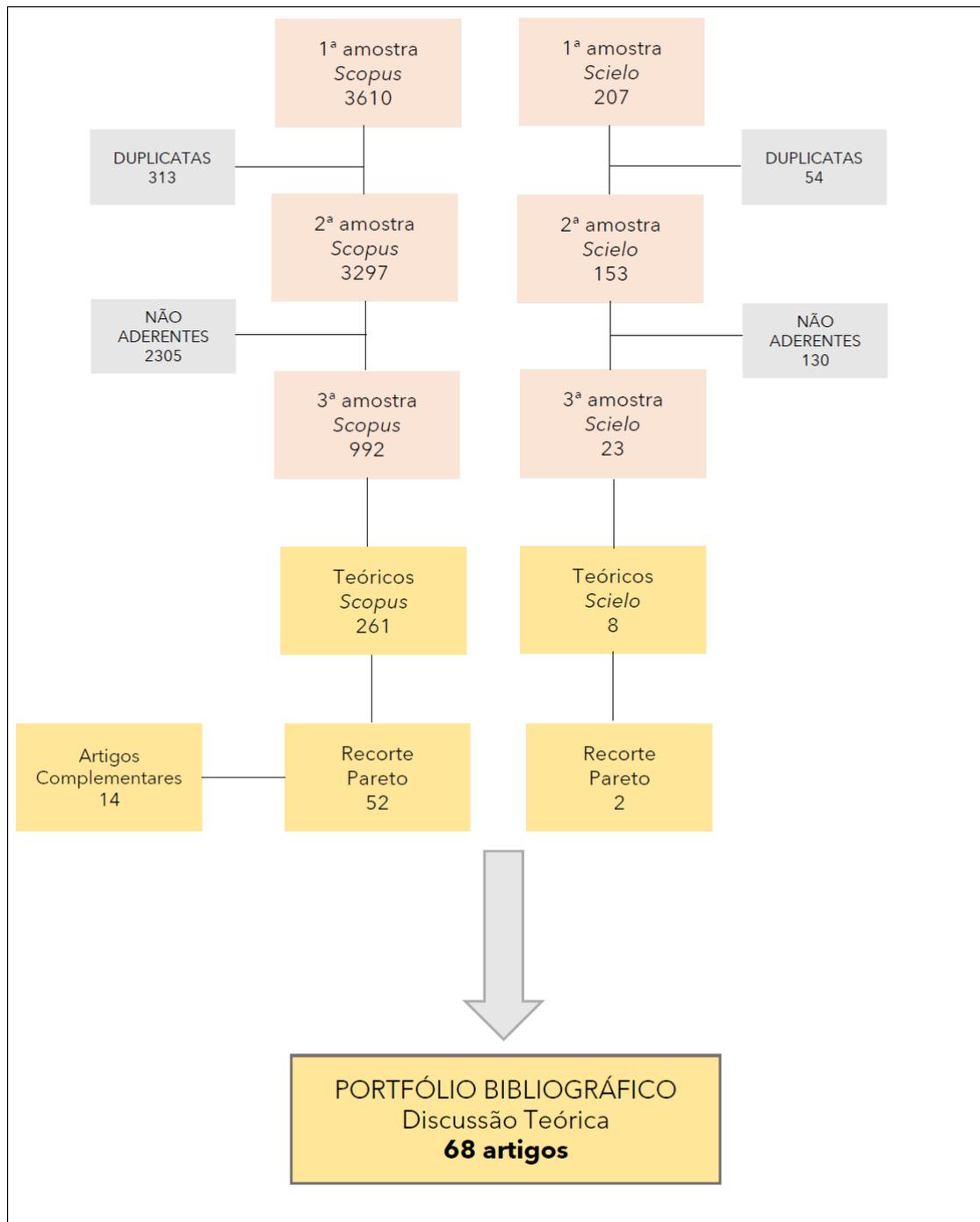
Ordenar os artigos conforme número de citações

RECORTE	
Selecionar 20% dos artigos mais citados (Regra de Pareto)	
<i>Resultado</i>	52 artigos (<i>Scopus</i>) 2 artigos (<i>Scielo</i>)
ARTIGOS COMPLEMENTARES	
Medidas adicionais de inclusão de artigos não identificados ou excluídos pelos critérios anteriores:	
1. <i>Inclusão por n° equivalente de citações</i>	
<i>Resultado</i>	1 artigo
2. <i>Artigos publicados por autores vinculados a universidades brasileiras</i> – Artigos de autoria de pesquisadores vinculados a universidades e instituições de pesquisa nacionais não identificados pelos critérios anteriores. Objetivo: identificar como a pesquisa no tema tem se desenvolvido academicamente no Brasil	
<i>Resultado</i>	9 artigos
3. <i>Artigos publicados em periódicos nacionais</i> – Artigos publicados em periódicos nacionais não identificados pelos critérios anteriores. Objetivo: identificar publicações nacionais sobre o tema	
<i>Resultado</i>	4 artigos
<i>Total</i>	54 artigos (<i>Recorte Pareto</i>) 14 artigos (<i>inclusões complementares</i>)
Portfólio de discussão teórica	68 artigos
ETAPA DE ANÁLISE E SÍNTESE	
UNIDADE DE ANÁLISE	
Portfólio de discussão teórica	
PROCEDIMENTO	
Confirmar ou retificar o desenho de pesquisa original, após análise preliminar (leitura introdução + leitura conclusão) do portfólio de discussão teórica	
ANÁLISE	
Confirmação do desenho de pesquisa apresentado no Quadro 2	
ETAPA FINAL	
PROCEDIMENTO	
Leitura integral dos documentos do Portfólio de Discussão Teórica, análise e discussão	
RESULTADO	
Estudo síntese quantitativo: Capítulo 3 – Mapa teórico sobre espraiamento de políticas públicas	
Estudo síntese qualitativo: Capítulo 4 - Mapa estrutural da literatura em espraiamento de políticas públicas	

Elaboração própria com base nos Protocolo PRISMA e Campbell.

Na Figura 3, demonstro como foi o processo de formação do Portfólio Bibliográfico de Discussão Teórica, desde a identificação dos estudos elegíveis nas bases *Scopus* e *Scielo*, até chegar ao *corpus* de estudos objeto de análise teórica (Capítulo 3 desta tese). Como pode se observar na figura, até a 3ª amostra havia um bloco único de estudos. Nesse ponto, houve um recorte, sendo que uma parte da amostra agrupou os estudos que continham apenas ou predominantemente discussões teóricas, e outra parte da amostra reuniu os estudos com discussões empíricas com potencial de aderência ao recorte de estudos sobre espraiamento de políticas entre unidades constituintes de sistemas federais/unitários, centralizados/descentralizados. Essa última amostra passou por várias etapas de filtragem (conforme descrito no Quadro 5), até a constituição do Portfólio Bibliográfico com artigos que contém análises empíricas.

FIGURA 3 – ETAPAS DA FORMAÇÃO DO PORTFÓLIO BIBLIOGRÁFICO DA RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, MARÇO DE 2021.



Elaboração própria com base nos Protocolo PRISMA e a partir de dados da pesquisa.

Para obtenção do portfólio de estudos empíricos, como antes informei, parto de uma amostra de estudos *Scopus/Scielo* contendo 992/23 artigos. Essa amostra foi identificada na ‘Etapa de Processamento’, fase ‘Leitura de resumos’ (conforme descrito no Quadro 4). Os procedimentos adotados nessa etapa estão descritos no Quadro 5.

QUADRO 5 – PROTOCOLO DE PESQUISA
ARTIGOS COM ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

ETAPA PREPARATÓRIA	
Item/Descrição	
DESENHO DE PESQUISA PROVISÓRIO	
Recorte, justificativa, problema, pergunta, objetivo geral e objetivos específicos (conforme detalhado no Quadro 3).	
CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE ESTUDOS	
Para seleção dos artigos sobre espraçamento de políticas públicas contendo estudos empíricos, realizei a leitura de resumo e introdução dos artigos elegíveis, orientada pelas seguintes questões:	
i)	o artigo tem como base teórica abordagens que discutem o espraçamento de políticas públicas?
ii)	o artigo apresenta relato/análise/discussão de caso empírico de espraçamento?
iii)	esse caso empírico é delimitado, isto é: <ul style="list-style-type: none"> - a política ou elemento da política objeto do espraçamento descrito sai de uma unidade A e é replicada em uma ou mais unidades? - é possível identificar expressamente as unidades envolvidas no espraçamento? (município X, estado Y, país W) - as unidades envolvidas no espraçamento estão situadas em um mesmo país?
INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS	
Estudo síntese qualitativo – leitura, análise e discussão do conteúdo dos estudos selecionados, guiada por RSL e protocolos PRISMA e CAMPBELL.	
ETAPA DE ENTRADA	
UNIDADE DE ANÁLISE	
Recorte de estudos selecionados a partir da aplicação dos critérios de elegibilidade, exclusão de duplicatas e leitura dos resumos da amostra inicial, conforme Quadro 4	
<i>992 artigos (Scopus)</i>	<i>23 artigos (Scielo)</i>
ETAPA DE PROCESSAMENTO	
IDENTIFICAÇÃO DO PORTFÓLIO EMPÍRICO	
FILTRAGEM	
1. leitura dos resumos – identificar estudos com análises empíricas (amostra de estudos elegíveis)	
<i>Resultado</i>	<i>731 artigos (Scopus)</i> <i>15 artigos (Scielo)</i>
2. leitura da introdução - identificar estudos empíricos <i>entre unidades central/subcentral de um mesmo sistema político</i> (federal ou unitário, centralizado ou descentralizado)	
<i>Resultado</i>	<i>374 artigos (Scopus)</i> <i>1 artigo (Scielo)</i>
ORGANIZAÇÃO	
Ordenar os artigos conforme número de citações	
RECORTE	
Selecionar 20% dos artigos mais citados (Regra de Pareto)	
<i>Resultado</i>	<i>75 artigos</i>

ARTIGOS COMPLEMENTARES

Medidas adicionais de inclusão de artigos não identificados ou excluídos pelos critérios anteriores

1. *Inclusão por n° equivalente de citações* - Artigos com o mesmo número de citações do último documento incluído no Recorte Pareto

Resultado 3 artigos

2. *Banco de Autores* – Identificar entre os estudos aderentes (artigos que efetivamente tratam de espraiamento de políticas entre unidades central/subcentral de um mesmo sistema político federal/unitário) outros estudos dos mesmos autores dos documentos selecionados no Recorte Pareto, mas não incluídos nos 20%

Resultado 20 artigos

3. *Indicados nos artigos* – Cruzamento de referências bibliográficas dos artigos selecionados pelo Recorte de Pareto, seleção dos documentos citados por mais de 3 artigos do Recorte Pareto, simultaneamente

Resultado 12 artigos

4. *Artigos publicados em periódicos nacionais* – Artigos publicados em periódicos nacionais não incluídos no Recorte Pareto

Resultado 2 artigos

5. *Estudos empíricos/Brasil* – Documentos que apresentem casos empíricos de espraiamento no Brasil não incluídos no Recorte Pareto

Resultado 2 artigos

Inclusões 39 artigos

Total 75 artigos (Recorte Pareto)
39 artigos (inclusões complementares)
1 artigo (Portfólio Específico Scielo)

Portfólio de estudos com análises empíricas 115 artigos*

ETAPA DE ANÁLISE E SÍNTESE

UNIDADE DE ANÁLISE

Portfólio de estudos sobre espraiamento de políticas públicas com análises empíricas

PROCEDIMENTO

Confirmar ou retificar o desenho de pesquisa original, após análise preliminar (leitura introdução + leitura conclusão) do Portfólio de Estudos Empíricos

ANÁLISE

Confirmação do Desenho de Pesquisa apresentado no Quadro 3

ETAPA FINAL

PROCEDIMENTO

Leitura integral dos documentos do Portfólio de Estudos Empíricos selecionando os valores das categorias e atributos apresentados no Quadro 5. Após, analisar e discutir, de forma integrada, os resultados alcançados.

RESULTADO

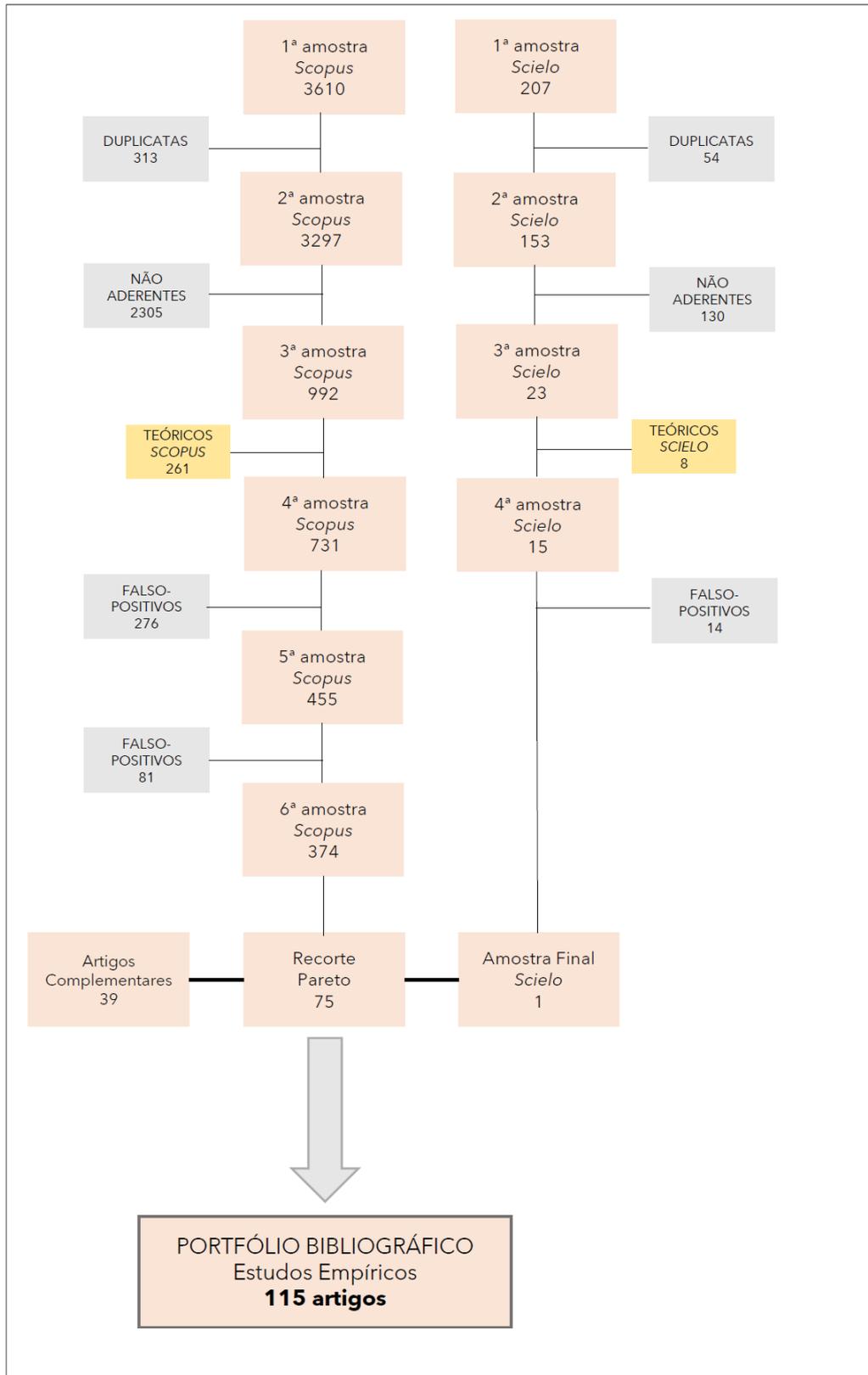
Estudo síntese qualitativo - *Capítulo 5 – Espraiamento de Políticas e Relações Intergovernamentais em Estados Federais e Unitários*

Elaboração própria com base nos Protocolo PRISMA e Campbell.

(*) Relacionados no Apêndice 1.

As informações quanto ao tamanho da amostra, desde a identificação dos estudos elegíveis, passando pelas etapas de filtragem informadas no protocolo de pesquisa até a obtenção do portfólio bibliográfico com artigos que contêm estudos empíricos estão resumidas no fluxograma da Figura 4.

FIGURA 4 – ETAPAS DA FORMAÇÃO DO PORTFÓLIO BIBLIOGRÁFICO RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM ANÁLISES EMPÍRICAS, MARÇO 2021.



Elaboração própria com base nos Protocolo PRISMA e a partir de dados da pesquisa.

Com relação à amostra de documentos que compõem o portfólio de discussão teórica, saliento que a extração de contribuições teóricas não se esgota nesse recorte de artigos, visto que

os estudos componentes do portfólio de estudos empíricos também apresentam contribuições teóricas relevantes. A divisão é feita com o objetivo de distinguir o grupo de estudos que não traz discussões sobre casos empíricos específicos, do grupo de estudos que apresenta esse tipo de análise.

Os artigos foram analisados com auxílio do *software* NVIVO. O conteúdo dos textos, após leitura inicial, foi categorizado em códigos estruturados em três nós principais: características empíricas, características metodológicas e características teóricas²³. A cada código foram atribuídos valores de acordo com as informações fornecidas pelos artigos, que subsidiam as análises qualitativas e quantitativas desta tese. A codificação tem como finalidade principal identificar elementos que permitam alcançar os objetivos da pesquisa. O detalhamento do processo de codificação está descrito no Apêndice 3 desta tese.

Os dados coletados e codificados são extraídos dos documentos da amostra, com base em conceitos e classificações teóricas gerais das teorias sobre espraio de políticas, e aspectos frequentemente abordados nos estudos que analisam processos de aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e processos afins, como categoria do processo, sentido, atributos da política, atores envolvidos, hipóteses e variáveis testadas, entre outros. Quando necessário, além das contribuições provenientes da literatura em espraio, mobilizei literatura complementar, especificamente quando da necessidade de categorização de algumas informações como divisão de poder e tipo de RIGs dos países onde os processos analisados ocorrem, ou das áreas setoriais de políticas analisadas.

Feita essa apresentação dos recursos e opções metodológicas de minha pesquisa, e orientada pelos procedimentos e parâmetros antes indicados, apresento no capítulo seguinte, a discussão teórica sobre espraio de políticas públicas em suas diversas modalidades.

²³ Com relação ao portfólio teórico, foram codificados apenas categoria, características teóricas gerais e conclusões, visto que os demais códigos não se aplicam aos documentos desse recorte.

3 UM MAPA TEÓRICO SOBRE ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo, realizei a revisão crítica e integrada da literatura aproveitando, inclusive, evidências extraídas da análise bibliométrica (Capítulo 4).

Compreendo que apesar da diversidade de termos utilizada nos estudos sobre ‘espraiamento de políticas públicas’²⁴, todos se referem a processos similares, de maior ou menor abrangência, pelos quais ocorre a propagação de modelos de políticas, principalmente devido a interações e influências no processo decisório, em especial nas etapas da formação de agenda e da formulação de políticas públicas.

Quanto à sobreposição conceitual das modalidades, é mais evidente se observarmos os elementos definidores de cada uma delas. As abordagens que tratam do aprendizado explicam processos em que *policy-makers* observam como outros agiram quando confrontados com os mesmos problemas, ou seja, como o conhecimento obtido com experiências anteriores interfere em decisões atuais (ROSE, 1991, p. 4; BENNETT e HOWLETT, 1992, p. 276). Na difusão busca-se compreender dinâmicas pelas quais inovações se disseminam através de determinados canais de comunicação em um certo período e local (ROGERS, 2003); na transferência, processos de transmissão de conhecimento sobre políticas ou conteúdos de políticas, instituições, ideias e arranjos administrativos, entre diferentes sistemas políticos, atuais ou não (DOLOWITZ e MARSH, 1996, p. 344); na convergência, ‘*a tendência das sociedades de se tornarem mais semelhantes em estruturas, processos e desempenhos*’ (BENNETT, 1991, p. 215), no isomorfismo, o aumento da similaridade (DiMAGGIO e POWELL, 1983)

No entanto, apesar dessas semelhanças, e ainda que muitos estudos utilizem os conceitos de forma intercambiável ou sinônima, subsiste um debate teórico próprio a cada modalidade. Daí a necessidade de um mapeamento teórico da literatura sobre espraiamento de políticas públicas, destacando o debate conceitual no campo, para, a partir dele, em um esforço de integração, estabelecer relações entre as modalidades, pontos em comum e diferenças, questões em aberto e perspectivas para a agenda de pesquisa. Busquei contribuir para o fortalecimento teórico e, por consequência, para a aplicação dos conceitos às análises empíricas.

No próximo item apresento características atribuídas pela literatura a cada modalidade, atores que participam ou interferem no processo, aproximações e fragilidades identificadas e conclusões preliminares acerca desse debate.

²⁴ Quando utilizar esta terminologia estarei me referindo, indistintamente, às modalidades aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e processos análogos. Quando houver delimitações específicas na literatura, utilizarei a nomenclatura própria de cada categoria.

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir das amostras provenientes das bases de artigos científicas *Scopus* e *Scielo*, e, aplicados os critérios de exclusão e inclusão de artigos, bem como a regra de Pareto, o portfólio obtido contém 68 artigos. Neste capítulo, destaquei um grupo de estudos que considerei, durante a etapa de filtragem dos portfólios, como sendo “teóricos” (artigos que traziam apenas, ou mais marcadamente, discussões teóricas), mas utilizei também, contribuições retiradas dos artigos com pesquisas empíricas (analisados em profundidade no Capítulo 5) e de documentos seminais não identificados nas buscas e por isso incluídos no portfólio.

3.2 ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – ELEMENTOS DEFINIDORES DE CADA MODALIDADE

Como destaquei anteriormente, ainda que na análise conjunta sejam identificadas similaridades e sobreposições conceituais entre as diferentes modalidades de espraiamento de políticas públicas, a literatura e os autores filiados a cada modalidade, imprimem a elas características que as distinguiriam umas das outras. São estas contribuições da literatura em aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e abordagens mais recentes que apresento a seguir.

3.2.1 Aprendizado: a centralidade das ideias e do conhecimento

Com relação ao aprendizado, a literatura analisada nesta tese apresenta duas abordagens, a do *policy learning* que, conforme consta no Capítulo 4, desenvolve-se a partir da década de 1950 (LASWELL, 1948; DEUTSCH, 1957; LINDBLOM, 1959) e ganha força através do trabalho de institucionalistas da vertente histórica como Hugh Hecló e Peter Hall; e a do *lesson-drawing*, que surge na década de 1990 (BENNETT 1990; ROSE 1991, 1993).

O debate sobre *policy learning* surge como representação da mudança de uma abordagem ideológica do *policy making* para uma abordagem pragmática e instrumental, sobre evidências e ‘*o que funciona*’ em políticas públicas, em uma relação de causa e efeito baseado em experiência, na qual importa o sujeito – ‘*quem aprende*’ e o objeto – ‘*o que se aprende*’ (MESEGUER, 2005, p. 38; DUNLOP, RADAELLI e TRAIN, 2018, p. 3).

A noção inicial do aprendizado de políticas como ‘*what works*’ demonstrou ser apenas um dos distintos tipos de aprendizado, o aprendizado instrumental. Além deste teríamos o aprendizado social e o político. O aprendizado instrumental é, no contexto antes abordado, o processo racional e objetivo orientado, voltado a instrumentos e objetivos políticos pré-determinados (que políticas funcionam para qual fim); o aprendizado social se relaciona com a construção do problema e das

soluções, através da confirmação ou alteração de crenças à luz da experiência pré-existente; e o aprendizado político diz respeito à atuação de *policy advocates*, suas estratégias de atuação e influência objetivando resultados políticos (MAY, 1992).

O *lesson-drawing* seria um modo particular de aprendizado. Nele, os *policy makers*, confrontados por problemas comuns, aprendem a partir das experiências e do conhecimento prévio de erros e acertos cometidos em outras jurisdições, e utilizam essas lições na resolução de seus próprios problemas, evitando o preço de ser o primeiro implementador (ROSE, 1991, p. 4). A literatura sobre *lesson drawing* enfatiza as condições sob as quais uma política em curso em determinado local poderá operar em local distinto. O sucesso na implementação da política dependerá de uma rigorosa avaliação de sua aplicabilidade e das modificações necessárias em contexto distinto do original (ROBERTSON, 1991, p. 68; PAGE, 2000, p. 2).

A partir dessas distinções, observa-se que o aprendizado pode ser procedimental, mudando o *policy making* ou a capacidade dos atores de fazerem prosperar suas ideias – ‘*political learning*’, ou utilitário, quando especificamente voltado à busca de lições sobre o conteúdo de políticas – ‘*lesson-drawing*’ e/ou ‘*policy learning*’, ou sobre o discurso sobre políticas – ‘*social learning*’ (MESEGUER, 2005, p. 38).

Enquanto no aprendizado, temos a centralidade do conhecimento como elemento da elaboração e adoção de políticas, perspectivas como da transferência e da difusão pressupõem, geralmente, a incerteza do tomador de decisão (racionalidade limitada) que o leva a buscar modelos já ‘testados’ em outras jurisdições como atalhos para resolução dos problemas a que são confrontados, enquanto as abordagens da convergência e do isomorfismo destacam pressões externas (busca de legitimidade, competição, pressão de organizações inter/supranacionais, constrangimentos institucionais ou organizacionais) como determinantes da progressiva homogeneização.

O elemento “conhecimento”, ao lado da voluntariedade de ação seriam, ao menos do ponto de vista teórico, elementos distintivos entre o aprendizado de políticas e os demais processos de espraiamento de políticas. Conforme lembra Radaelli (1995, p. 161), o *policy learning* representa um rompimento com o paradigma do poder como variável explicativa da adoção de políticas, para uma perspectiva das ideias, que reúne diferentes atores, experiências prévias, problemas e soluções no processo de se fazer políticas. Como veremos adiante, essa voluntariedade é menos destacada nas demais modalidades, que admitem até mesmo que atores centrais, hegemônicos ou dominantes “obriguem” ou “induzam” a adoção de determinadas políticas.

3.2.2 Cópia e cola? Transferência de políticas públicas como forma de *policy making*

A literatura possui uma definição quase consensual, amplamente citada, para transferência de políticas, como sendo o processo em que “o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político”²⁵ ²⁶(DOLOWITZ e MARSH, 1996, p. 344).

Ainda que o termo ‘*conhecimento*’ evoque certa liberalidade dos atores envolvidos, um aspecto muito destacado na discussão sobre transferência de políticas é o grau de racionalidade do tomador de decisão nestes processos, que oscilaria da racionalidade perfeita, ou seja, de atitudes voluntárias com o objetivo de alcançar o resultado transferência, até a coerção direta. Esse “*continuum*” relaciona-se com vários fatores, como tipo da política, momento da transferência e atores envolvidos, e, teoricamente, uma mesma transferência pode ter aspectos voluntários e coercitivos ou, quando se prolonga no tempo, inicialmente pode haver carga maior de coerção, que gradativamente enfraquece (DOLOWITZ e MARSH, 2000, p. 13, 15-17).

Evans defende que a coerção direta ocorre quando um governo é “forçado” a promover mudanças sociais ou políticas contra seu interesse ou da coletividade, e que a coerção indireta ocorre mediante pressões informais (mídia, OIs, ONGs) que, ainda que não vinculantes, “induziriam” os governos a implementar uma política, adotar metas ou boas práticas, em troca de vantagens ou auxílios, como nos ajustes estruturais na América Latina nas décadas de 1980 e 1990, ou os Objetivos do Milênio (EVANS, 2006, p. 480-481; DOLOWITZ e MARSH, 1996, p. 348; STONE, 2000, p. 20; HOLZINGER e KNILL, 2005, p. 785).

Mas a ideia de coerção é controversa na literatura sobre *policy transfer*, havendo autores que alegam que as categorias do *continuum* previsto por Dolowitz e Marsh (2000) desconsideram fatores institucionais pelos quais a imposição ocorre mesmo em cenários de racionalidade, ou defendem que a coerção é de difícil caracterização, dada a dificuldade de individuar atores que a exercem, e os mecanismos que utilizam (JAMES e LODGE, 2003, p.184-185; DOBBINS, SIMMONS e GARRET, 2007, p. 457).

²⁵ Tradução própria. No original: “the process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system.” (Dolowitz & Marsh 2000:5)

²⁶ Para os autores, essa concepção também seria aplicável às modalidades similares da *lesson-drawing*, convergência e difusão.

Avaliar e quantificar a coerção exige investigação detalhada do ciclo da política desde a formação da agenda, identificação dos atores envolvidos, suas características e redes de contato, bem como as motivações que o levam à propagação ou à adoção de uma política. Pelos exemplos citados e pela análise dos casos empíricos apresentada no Capítulo 5, é possível perceber que, entre os extremos da voluntariedade completa e da coerção absoluta, há intervalos variados e – provavelmente – mais frequentes, em que, devido à troca de informação ou de conhecimento entre diferentes atores (do polo emissor e receptor da política e de agentes indutores), preferências e interesses se mesclam, gerando o resultado transferência.

Outro aspecto importante é como os processos de espraiamento se desenvolvem nas diferentes modalidades. No aprendizado, como já comentei, a busca e coleta de informação e conhecimento a respeito de uma política adotada em outro(s) local(is) pode acontecer sem que o conhecimento adquirido seja, efetivamente, transformado em políticas. Na difusão, a política se dissemina através de padrões sucessivos e não lineares de adoção, o que torna mais complexa a identificação das unidades envolvidas e o grau de similaridade entre a política original e aquela que foi adotada por unidades distintas. A convergência, como o conceito indica, é uma sequência ou encadeamento de etapas que levam ao aumento da similaridade entre políticas adotadas por jurisdições diversas, e dessa forma, sugere um processo incremental, em que diferentes decisões ou influências *convergem* e levam a um resultado comum. Essa noção de homogeneização, de um percurso que leva a resultados semelhantes, também permeia o conceito de isomorfismo.

No entanto, a transferência de políticas, como o próprio nome sugere, remete à um processo em que algo trafega de um ponto a outro de forma delimitada. Esta parece ser uma característica própria da transferência, enquanto nos demais processos de espraiamento a movimentação de políticas ou do conteúdo de políticas entre diferentes unidades seria mais matizada. No entanto, aferir se (e quanto) uma política transferida de um polo a outro, incorporou elementos, valores e referências do polo de destino ou se foi apenas um processo de emulação ou cópia, depende da análise atenta de todos os elementos do caso empírico, o que, nem sempre é possível nos estudos que mobilizam esse referencial teórico.

3.2.3 Ideias que contagiam: a difusão de políticas públicas

Estudos sobre difusão remetem, com frequência, ao livro *Diffusion of Innovations*, de Ewerett Rogers, publicado originalmente em 1962 e que possui mais de 41 mil citações²⁷²⁸ na base de artigos científicos *Scopus*. Ainda que o livro de Rogers seja voltado originalmente à teoria da

²⁷ Disponível em <https://bit.ly/3bVyxua>, acesso em 01 de março de 2021.

²⁸ Considerando apenas a primeira edição, o livro foi publicado até a 5ª edição, em 2003.

comunicação, a ideia de difusão como “o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais, ao longo do tempo, entre os membros de um sistema social” (tradução própria²⁹) é adotada como referencial teórico em estudos da medicina, engenharias, economia, psicologia etc. Na Ciência Política também é muito citado; entre os 542 artigos do portfólio bibliográfico dessa tese que foram identificados através da *string* ‘*policy diffusion*’ (considerando a amostra inicial), 155 citam o livro.

Entendo que é possível empregar o conceito de Rogers como uma base genérica para o entendimento do que é a difusão de políticas, mas, apesar de sua ampla aplicação, considero que há certo alargamento conceitual em sua utilização para esse fim. Primeiro porque a política que é difundida será efetivamente uma inovação apenas enquanto adotada pelos pioneiros, ou nos casos em que a difusão atinge rapidamente um grande número de adotantes (como em políticas decorrentes de eventos focais como desastres ambientais, ou inovações políticas propensas a gerar recompensas eleitorais imediatas). Além disso, como os estudos empíricos atestam, a difusão pode ser movida por outros determinantes (competição econômica, similaridade ideológica entre os adotantes, incentivos fiscais, entre outros), hipóteses em que a novidade da política tem menos importância.

Igualmente, a noção de inovação sendo comunicada “entre os membros de um sistema social” me parece muito abrangente para ser estendida à difusão de políticas. Entendo que o conceito original, atrelado que é à teoria da comunicação admite, teórica e empiricamente, a possibilidade de a inovação alcançar um sistema social. O mesmo entendimento não me parece possível na difusão de políticas, ainda que, em alguns casos, como da fluoretação da água, das políticas antifumo, das *Conditional Cash Transfers*, do orçamento participativo, entre outros, a política alcance grande número de adotantes (CRAIN, 1966; CAIRNEY, 2007 e 2009; SHIPAN e VOLDEN, 2006; SILVA, 2015; SUGYIAMA, 2011, WAMPLER, 2008; OLIVEIRA, 2016).

Parte da literatura entende a difusão como um “atalho” utilizado pelos tomadores de decisão que, na busca por soluções para os problemas que enfrentam, têm a tendência de “olhar para fora” para verificar como os demais responderam aos mesmos desafios, ou para identificar iniciativas que tenham sido exitosas em outros locais (BENNETT, 1991, p. 20, 31-32, BERRY e BAYBECK, 2005, p. 505). Com isso, a difusão do modelo aumentaria a probabilidade de adoção por mais unidades, em um efeito *bandwagoning*, em que *difusão gera difusão*, o que depende de fatores ligados à própria política (como saliência ou controvérsia), aos adotantes (inovatividade,

²⁹ No original “Diffusion is the process in which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system” (1962, p. 5)

similaridades culturais, sociais e econômicas, severidade do problema), ou fatores externos como adoção prévia por unidades vizinhas (TRUE e MINTROM, 2001, p. 43; MARSH e SHARMAN, 2009, p. 273).

Esses fatores atuam de diferentes formas, provocando aprendizado, competição, imitação ou coerção, considerados ‘mecanismos de difusão’. O primeiro mecanismo, o aprendizado, decorreria de lições advindas de experiências prévias exitosas; a difusão por competição seria resultado de *spillovers* econômicos ou sociais entre as unidades, especialmente as que são vizinhas; imitação seria um mecanismo em que qualidades dos adotantes prévios seriam mais importantes que características da própria política, impulsionando outros atores à emulação; e, por fim, a coerção decorreria de incentivos ou estímulos advindos de outros níveis de governo, impelindo à difusão (SHIPAN e VOLDEN, 2008).

Esses mecanismos serão mais bem explorados no capítulo 5, em que analiso casos empíricos de difusão de políticas.

3.2.4 Em direção a um ponto comum: a convergência de políticas públicas

A convergência (*policy convergence*) decorre do aumento da similaridade de uma política (objetivos, instrumentos, configuração) em um conjunto de jurisdições (instituições supranacionais, Estados, autoridades locais) em um dado período e em decorrência de diferentes processos causais, sendo o resultado de um processo de mudança política que converge em direção a um ponto comum (KNILL, 2005, p. 768, KNILL, 2005; HOLZINGER E KNILL, 2005).

Entre as causas da convergência temos forças estruturais (políticas, econômicas e sociais) como a ação de grupos transnacionais compartilhando entendimentos sobre problemas comuns; a harmonização por interdependência ou regimes; e a penetração, imposição ou coerção direta por agentes externos (STONE, 2005; BENNETT, 1991, p. 220-229; DOLOWITZ e MARSH, 2000). As últimas, embora de difícil demonstração em um universo de estados soberanos, ocorreria, ou por imposição unilateral de um país sobre outro (após uma guerra, por exemplo) ou mediante o uso de condicionalidades pelas organizações internacionais em questões econômicas, ambientais ou de direitos humanos.

A convergência seria um resultado e ao mesmo tempo um processo, pois o grau de adesão a um modelo de política aumenta na proporção em que mais unidades adotam aquela prática (*convergência gera convergência*), ao mesmo tempo em que ocorre um decréscimo no surgimento de novas políticas entre as unidades convergentes (KNILL, 2005, p. 769; HOLZINGER e KNILL, 2005, p.781). Similaridades culturais, históricas ou políticas e a convivência de governantes e

oficiais de governo em redes e comunidades de políticas, bem como a participação em organizações internacionais intergovernamentais potencializam a convergência.

3.2.5 Iguais ao tentar ser diferentes: isomorfismo em políticas públicas

Grande parte dos estudos que mobilizam a teoria e conceitos do isomorfismo são ligados à Sociologia Organizacional. Nessa perspectiva, as organizações (empresas, universidades, órgãos da estrutura governamental, entre outros), ao tentarem se diferenciar de seus pares, são submetidas a pressões regulatórias, burocráticas, procedimentais, profissionais e/ou de mercado, que as fazem ficar mais semelhantes (DiMAGGIO e POWELL, 1983).

A teoria do isomorfismo organizacional, discutida na obra amplamente citada de Paulo DiMaggio e Walter Powell, analisa processos de homogeneização das organizações por forças coercitivas, normativas ou miméticas. A coerção decorreria ações diretas, como a imposição de padrões e regras, ou indireta, pela criação de estruturas hierarquizadas por dependência ou centralização de poder em determinadas organizações; o mimetismo, imitação ou modelagem organizacional, pela busca por exemplos e boas práticas; e as pressões normativas viriam da profissionalização, mediante o trânsito de pessoal formado sob mesmos padrões profissionais (DiMAGGIO e POWELL, 1983, p. 154).

Sob essa ótica, há estudos que trazem referências do isomorfismo para analisar processos de homogeneização de políticas públicas (FINSTAD, 1998; LODGE, 2000; RADAELLI, 2000; McBRIDE e McNUTT, 2007; CHIEN, 2008; AMMONS e ROENIGK, 2015), mas em menor quantidade. Isso sinaliza o distanciamento desse conceito com os demais analisados na perspectiva do espraiamento de políticas públicas, e, talvez, a inadequação de sua inclusão junto às demais modalidades. Desta forma, a exemplo do que observei na convergência, é possível que a verificação da melhor abordagem dependa da análise empírica.

3.2.6 Outras abordagens

McCann e Ward (2012, 2013), Peck (2011), Peck e Theodore (2010), Prince (2010, 2012) destacam possíveis limitações dos conceitos tradicionalmente ligados ao espraiamento de políticas pública, em especial *policy transfer*, *policy diffusion* e *policy convergence*, por desconsiderarem as mudanças que ocorrem nas políticas enquanto transitam de um lugar para outro e como elas são reinterpretadas nos locais de destino para se adaptarem aos novos adotantes.

Destacam que uma perspectiva negligenciada nos estudos sobre transferência, difusão e convergência é a perspectiva do polo de destino, as variáveis locais (políticas, culturais e organizacionais) e o poder de agência dos receptores (*norm-takers*). Defendem que políticas que se disseminam de um polo a outro serão “localizadas” para se tornarem congruentes com o novo

contexto, o que envolve, frequentemente, aspectos relacionais, organizacionais e relações de poder (ACHARYA, 2004, p. 242-243; Mc CANN e WARD, 2012, p. 328; PECK, 2011).

David Benson e Andrew Jordan chegam à conclusão semelhante ao revisitarem o texto de Dolowitz e Marsh (1996), pontuando inconsistências no estudo da *policy transfer*, entre as quais a tendência da pesquisa no campo de desconsiderar a ação de características estruturais internas dos adotantes e a influência de fatores sociais no desenho das políticas, salientando que a “*intersubjetividade pode determinar onde (e que tipo de) soluções potenciais são obtidas*” (BENSON e JORDAN, 2011, p. 374).

Nessa perspectiva, abordagens que tratam de *policy translation*, *policy assemblage*, *policy mobilities* e modalidades afins, trazem uma abordagem de cunho sociológico e geopolítico que entende o espriamento não como um processo racional e mecânico através do qual a política de uma unidade é replicada em um contexto diverso, mas como um processo dinâmico, coletivo, conjuntural e incremental em que a política retirada de um contexto vai se modificando até ser aplicada em um local diverso, sofrendo efeitos de determinantes sociais, políticas, econômicas, históricas e geográficas.

Após apresentar as contribuições da literatura acerca das especificidades de cada processo, apresento a análise dos autores que participam ou interferem no espriamento de políticas públicas.

3.3 ATORES QUE PARTICIPAM DOS PROCESSOS DE ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Quando se trata de autores centrais no ciclo deliberativo das políticas públicas, pode-se identificar as duas vertentes: as abordagens estadocêntricas, que entendem que política pública compete ao Estado, mesmo quando com ampla participação; e as abordagens multicêntricas, que consideram o Estado como um entre outros atores, cuja importância dependerá da política pública e do contexto de sua formulação e implementação (SECCHI, 2014, KAUCHAKJE, 2017).

Os estudos sobre espriamento de políticas demonstram o intercâmbio sistemático de diferentes atores engajados na propagação de inovações ou modelos, concorrendo de modo involuntário ou intencional na tarefa de influenciar a decisão que será tomada. Disso decorre que os processos descritos podem resultar da interação de atores pela sobreposição ou simultaneidade de níveis decisórios, pela convivência em redes ou comunidades, pela mobilidade de profissionais ou até mesmo pela ação da mídia. Ou seja, essas dinâmicas ocorrem, preponderantemente, em contextos multi-organizacionais (STONE, 2000, p.14).

Embora pareça teoricamente irrelevante ou pouco abrangente listar atores (a análise dos casos empíricos demonstra que o rol de possibilidade é bastante amplo e diversificado), a importância desse inventário se dá porque diferentes atores produzem diferentes resultados, seja quanto ao conteúdo, seja quanto à compulsoriedade da ação. Nesse sentido, dentre os diferentes atores individuais ou coletivos que podem participar, interferir ou determinar o espraio de políticas, há aqueles diretamente ligados ao ciclo da política (oficiais eleitos, servidores públicos, burocratas, parlamentares) que têm protagonismo em processos que envolvem a disseminação de conteúdo *hard* da política pública (ferramentas, arranjos institucionais, estruturas), isto é, processos ligados à tomada de decisão, legislação e regulação (STONE, 2003, p.12).

Já os atores de fora do governo (organizações internacionais, organismos supranacionais, *policy entrepreneurs*, comunidades epistêmicas, *think tanks*, *policy communities*, redes) são mais presentes em dinâmicas que envolvem conteúdos *soft* da política pública (metas, métricas, ideias e princípios), influenciando a opinião pública e a agenda política, e interferindo de forma mais objetiva através de condicionalidades e empréstimos, ou, de forma matizada e sutil, por intermédio de persuasão e poder simbólico, ao produzir e disseminar conhecimento e modelos (DOLOWITZ e MARSH, 2000, p. 11; STONE, 2000, p. 22 e 2003, p. 12; COELHO, 2012, p.9, SILVA *et al.* 2017, p. 98).

A análise dos documentos do portfólio que contêm estudos empíricos, permite identificar quais os atores mais relevantes nos casos empíricos observados nos estudos da amostra, conforme figura 5. Como discutido anteriormente, mobilizar a opinião pública e promover ideias à agenda política são as principais atividades dos atores que participam ou interferem em processos de espraio de políticas, utilizando, como principais recursos, seu conhecimento e seu poder de convencimento³⁰.

Percebe-se, na imagem, a importância das redes, dos *entrepreneurs*, dos grupos de interesse e das organizações profissionais. Atributos das redes como pluralismo e capilaridade, por si só potencializam o compartilhamento e circulação de ideias. *Policy entrepreneurs* destacam-se pela capacidade de influência, de produzir adesão e de atrair atenção para um tema ou política. Essa última característica atribuída aos empreendedores de políticas se aplica e define os grupos de interesse. Por sua vez, organizações profissionais utilizam seu prestígio e capacidades materiais e

³⁰ Ainda que alguns atores tenham capacidade para mobilizar recursos menos sutis, como coerção, embargos, condicionalidades vinculantes etc. Para Radaelli (2000, p. 32, 38) na criação da Economic and Monetary Union (EMU), houve certo grau de coerção devido ao poder de ancoragem do marco alemão no sistema monetário europeu, e a pressão sob as finanças públicas dos países membro em troca de estabilidade no pacto. Zhou *et al.* (2019) apontam coerção na União Europeia para adoção de políticas de energia renovável entre os membros.

relacionais para facilitar a comunicação entre diferentes grupos, compartilhando e promovendo seus interesses, valores, normas e discurso.

FIGURA 5 – FREQUÊNCIA DE PALAVRAS PARA O CÓDIGO ‘ATORES’, RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2021



Elaboração própria com auxílio do *software* NVIVO.

Como visto, grande parte dos sujeitos individuais ou coletivos elencados como atores de dinâmicas de espraio agem ou são acionados a agir, na oferta de conhecimento e informações sobre soluções políticas para os tomadores de decisão. Essa dimensão de produção e divulgação de conhecimento tem destaque no aprendizado, em que a dimensão cognitiva caracteriza e explica o processo das políticas, articulando valores, normas e conhecimento, ideias, interesses e instituições (TAPIA e GOMES, 2008, p. 259; JOHN, 1999, *apud* FARIA, 2003, p. 23).

A seguir, passo à análise integrada de elementos das diferentes modalidades e aponto algumas fragilidades identificadas.

3.4 MAS AFINAL, IGUAIS OU DIFERENTES?

Em linhas gerais, o espraio de políticas é marcado pelo trânsito de políticas ou conteúdos de políticas entre diferentes jurisdições. No aprendizado se destaca o elemento “*conhecimento*”; na transferência e na convergência, “*políticas públicas*”, ou o “*conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias de um sistema político passado ou presente*”; na difusão o que se espraia são “*inovações*”; e, no isomorfismo, componentes institucionais ou organizacionais de um modelo (MAY, 1992; BENNETT, 1991; DOLOWITZ e MARSH, 1996, 2000; ROGERS, 1962; WALKER, 1969; RADAELLI, 2000).

Assim, percebe-se que o aprendizado de/sobre políticas é, frequentemente, etapa preliminar da transferência, difusão ou convergência de políticas. Nesse sentido, o aprendizado não pressupõe que a transferência, difusão ou convergência irá ocorrer, visto que até mesmo o aprendizado negativo é possível (aprender para não fazer), mas, do contrário, é pouco provável que o espraçamento ocorra sem que haja prévia absorção de conhecimento sobre a política (elementos, instrumentos, procedimentos etc.).

Entendo que essa é a chave para compreender o espraçamento de políticas - não se trataria de um conjunto de processos dissimilares, mas sim de etapas ou dimensões de um mesmo processo. Que se iniciaria com o aprendizado, desdobrando-se em difusão (ampla, profusa) ou transferência (específica, direta). O aumento da similaridade entre as políticas caracteriza tanto a difusão como a convergência, mas esse efeito ocorre em momentos diferentes em cada uma dessas modalidades de espraçamento. Isto é, após o aprendizado é possível haver um processo de difusão de determinada política que, em momento posterior, pode evoluir para a convergência. O isomorfismo, seria entendido como um resultado das diferentes dinâmicas, todas produzindo resultados isomórficos³¹.

Analisar a literatura sobre espraçamento de políticas, especialmente de modo sistemático, reforça considerações e questionamentos que eu já acumulava e que já discuti, com minha orientadora, em artigo anterior (SILVA e KAUCHAKJE, 2017). Além das inconsistências que citei ao tratar de cada modalidade, a principal fragilidade que essa literatura suscita, é a falta de diálogo com teorias de base, modelos de análise de políticas públicas ou com outras discussões teóricas da Ciência Política ou do campo de Políticas Públicas. Essa característica provoca o insulamento da temática, que perde muito ao não dialogar ou não se ancorar em referenciais mais amplos, e torna mais frágil seu emprego em estudos empíricos. Ou seja, estudos que observam ou discutem processos específicos dessas modalidades se beneficiariam, por um lado, com a sua vinculação a correntes teóricas fundamentais ou com debates teóricos sólidos de campos de conhecimento afins, por outro, com a articulação com modelos de análise de políticas públicas (SILVA e KAUCHAKJE, 2017).

Teorias que abordam o espraçamento de políticas, como a transferência e a difusão, são teorias de médio alcance na análise de políticas públicas. Como *meso-level concepts* conectam a análise de especificidades da tomada de decisão, discutidas por um conjunto de abordagens como o modelo do equilíbrio pontuado, múltiplos fluxos, *garbage can etc.*, às teorias de base da Ciência

³¹ Esse entendimento, no entanto, parece tangenciar muito sutilmente as definições e elementos do isomorfismo, e, dessa forma, entendo que essa modalidade não se trata, *stricto sensu*, uma modalidade de espraçamento de políticas.

Política. Em minha perspectiva destaco a conexão do espraiamento de políticas com o neo-institucionalismo em suas diferentes versões, a teoria culturalista da política e o pluralismo (SILVA e KAUCHAKJE, 2017; KAUCHAKJE, 2017b, KAUCHAKJE e SILVA, 2020)³².

A falta de vinculação das abordagens sobre espraiamento com teorias de base ou temas mais amplos da Ciência Política enfraquece esse campo de estudos. Aspectos como a possibilidade de coerção na convergência, a discussão sobre a racionalidade do decisor na transferência, o papel da competição na difusão ou das ideias no aprendizado, a influência do discurso dos diferentes atores, tópicos ligados à tomada de decisão, ao desenho institucional em que as dinâmicas ocorrem. Essas e outras questões poderiam ser aprofundadas através de um debate com abordagens institucionais e/ou comportamentais da Ciência Política.

Quanto à articulação com modelos analíticos, entendo que seria promissor a conjugação com modelos como o dos múltiplos fluxos (KINGDON, 2003) ou do equilíbrio pontuado (BAUMGARTNER e JONES, 1993). Poucos estudos identificados (BOUSHEY, 2012; COLLINS, 2018; HOLYOKE e BROWN, 2019³³) apontam essa conexão e o fazem de forma isolada, enquanto outros, ainda que abordem aspectos destacados nestes modelos, como eventos focais, janelas de oportunidade, mudanças na *policy image*, ação de empreendedores de políticas, não estabelecem relações com os modelos (BREUKERS e WOLSINK, 2007; McDONNELL e WEATHERFORD, 2013; CHATFIELD e REDDICK, 2019). Uma aproximação maior entre as abordagens fortaleceria o estudo no campo do espraiamento de políticas.

Com relação ao modelo dos múltiplos fluxos (fluxo dos problemas, da solução e da política) teríamos, no fluxo dos problemas causas indutoras frequentemente identificadas nos estudos sobre espraiamento de políticas; no fluxo de alternativas estariam os facilitadores, ou seja, elementos que propiciam o espraiamento entre polo emissor e receptor; e, por fim, no fluxo da política, com a interferência de atores dentro e fora do governo, organizações internacionais, comunidades epistêmicas, redes de políticas, comunidades de práticas, entre outros, teríamos, efetivamente, o aprendizado, difusão, transferência, convergência ou isomorfismo.

O modelo do equilíbrio interrompido ou pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*) desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), busca explicar momentos críticos de interrupção da trajetória – nos quais ocorre reversão de rotas e mudanças decisivas no rumo da política pública que vinha de um longo período de estabilidade. Tais períodos costumam ser dominados por elites

³² Em Kauchakje e Silva (2020, no prelo), Kauchakje (2017b) e Silva e Kauchakje (2017) encontram-se discussões e propostas de estabelecer relações entre teorias e modelos de análise de políticas públicas e teorias políticas contemporâneas.

³³ Os dois últimos não foram incluídos no Recorte de Pareto.

(monopólios de políticas ou *policy monopolies*) que mantêm entendimentos compartilhados, ou uma *policy image* definida sobre determinada política e são fortalecidos por arranjos institucionais que restringem o acesso de atores externos ao processo decisório (CAPELA, 2015, p. 461-463). No entanto, subsistemas funcionando paralelamente à agenda dominada pelas elites (*macro system agenda*), em dados momentos conseguiriam elevar determinada questão ao macrosistema, interrompendo o equilíbrio e provocando mudanças (TRUE, JONES e BAUNGARTNER, 1999, *apud* CAPELA, 2015).

Esse modelo é coeso com as abordagens sobre espriamento de políticas públicas, pois é possível compreender que atores destes processos agem em subsistemas, podendo inserir na agenda modelos já implementados em outras jurisdições, provocando rupturas com políticas preexistentes ou trazendo novas soluções para problemas. Do mesmo modo, modelos de políticas exitosas, difundidas como boas práticas ou divulgação de metas ou *rankings* por organizações internacionais teriam potencial de mudar a opinião pública ou alterar o foco dos *policy makers* impulsionando decisores a alterar trajetórias de políticas com a adoção de protótipos de políticas apoiados aquelas entidades.

Outra fragilidade a ser apontada, quanto à forma como estes conceitos são empiricamente aplicados, é a falta de rigor metodológico, ou de procedimentos de pesquisa definidos e replicáveis que demonstrem efetivamente se, quando e como o processo de aprendizado, transferência, convergência ou isomorfismo ocorreu. Estudos de difusão costumam utilizar métodos mais rígidos, inclusive com modelos e análises estatísticas. Entre os estudos empíricos do portfólio, predomina, especialmente nas pesquisas em difusão, a utilização do *event history analysis (EHA)*. Para o aprendizado, transferência, convergência e isomorfismo, prevalece a utilização de métodos qualitativos como entrevistas, *surveys*, e estudos de caso. A figura 6 ilustra a ocorrência de termos relacionados ao código 'Metodologia' da análise dos estudos que possuem análises empíricas.

Entre eles cito: i) como atestar que os atores que intervêm no espraiamento de políticas, efetivamente interferem na tomada de decisão sobre políticas públicas? ii) como distinguir pioneiros ou inovadores daqueles que apenas buscam visibilidade, legitimidade ou adesão a “modismos”? iii) como caracterizar e diferenciar o *policy making* que decorre de dinâmicas de espraiamento dos demais modos de formulação de políticas? Entendo que essas respostas serão obtidas à medida que os procedimentos metodológicos de análise de casos de espraiamento forem aperfeiçoados, o que reforça a importância de utilização dos modelos de análise, como já discutido. Além disso, alguns aspectos sobre cada modalidade carecem de esclarecimento. Contribuo neste sentido com as seguintes ponderações:

i. elementos identificados através das análises bibliométricas indicam que *policy learning* e isomorfismo são abordagens que se distanciam das demais, possuindo documentos e autores de referência distintos, observando temas empíricos diversos e com poucas menções aos outros conceitos;

ii. do mesmo modo, *policy learning* e isomorfismo, aparentemente, são construídos a partir de uma base teórica mais consolidada, com forte vinculação a teorias de base da sociologia e da ciência política (diferente das demais modalidades);

iii. a difusão de políticas públicas, por ser atrelada à ideia de contágio ou contaminação, não incluiria, em termos gerais, formas coercitivas, ainda que podendo ser induzida ou dirigida, mas sem que haja a imposição pela adoção do conteúdo ou política. Isso valeria também para as variantes de aprendizado;

iv. a difusão se relaciona com o espraiamento temporal ou espacial de uma política, de maneira menos sistemática ou coordenada; enquanto a transferência diz respeito a ações coordenadas através das quais uma política ou elemento de política é retirado de uma jurisdição e replicado em outra, seja de forma voluntária ou coercitiva;

v. na transferência de políticas, analisar modalidades voluntárias ou coercitivas depende da observação de cada caso empírico, atentando-se para as relações que se estabelecem entre os atores envolvidos (competição, interdependência, imitação, busca de legitimidade etc.).

vi. processos de aprendizado ou difusão podem ocorrer sem que se efetive o resultado (adoção), pois há casos em que a unidade busca subsídios externos, mas não necessariamente os utiliza, ou que modelos de políticas passam a circular entre diferentes jurisdições, sem serem adotados (como o caso das políticas de transferência de renda condicionada, do Orçamento Participativo etc.).

vii. por sua vez, na transferência, convergência e o no isomorfismo subentende-se que efetivamente ocorreu o resultado, ou seja, na transferência o ciclo só se completa com a transferência da política pública ou de seus elementos; na convergência, com a adoção reiterada do modelo por diferentes jurisdições através da padronização da resposta ao estímulo (o que parece verdadeiro empiricamente, se considerarmos que termos identificados pela bibliometria nessa modalidade incluem globalização, europeinização, regionalização); e, no isomorfismo, com a adoção da mudança isomórfica (elementos institucionais ou organizacionais);

viii. durante um processo de difusão, convergência ou transferência, podem ocorrer adaptações contextuais que modificam o desenho da política, afastando-a do modelo criado/adotado no polo de origem;

ix. ainda que o isomorfismo possua especificidades que o afasta das demais modalidades de espraiamento, conectando-o mais marcadamente com as áreas de Administração Pública e de Empresas, Teoria e Sociologia Organizacional, aspectos analisados sob a ótica do isomorfismo, como mecanismos – coerção, mimetismo e harmonização, podem ser utilizados de forma promissora para explicar processos de espraiamento de políticas;

x. um dos potenciais de fortalecimento dos estudos sobre o espraiamento de políticas em suas diferentes modalidades é a sua capacidade de produzir estratégias metodológicas que permitam identificar tendências à homogeneização de políticas e instituições; analisar atores que participam direta ou indiretamente destes processos, formas de atuação, interação e motivações; e modelos explicativos mais sólidos para demonstrar como ocorrem estas dinâmicas que têm se tornado cada vez mais comuns no *policy making*;

xi. quanto às abordagens que tratam da mobilidade, translação, circulação, e *assemblages* de políticas, compreendo que não se trata de modalidades diferentes, mas de maneiras de se observar de forma mais detalhada como ocorre o trânsito de políticas entre diferentes pontos e o quanto essa política absorve ou rejeita elementos, valores, preferências do polo emissor e do polo de destino.

Volto à pergunta que abre esse tópico “*Mas afinal, iguais ou diferentes?*”. Concluo que a ideia central de todas as modalidades é de que uma política será replicada em unidades diferentes, com maior ou menor abrangência, por motivos diversos e com a interferência de variados atores. Entendo que os estudos no campo se enriqueceriam com uma abordagem conjunta, incorporando peculiaridades de cada uma, e oferecendo, talvez, resultados mais elaborados e acurados, em especial na análise de casos empíricos.

No próximo capítulo, apresento a análise quantitativa (bibliometria) dos estudos identificados, que permite delinear a estrutura do campo científico em espraiamento de políticas públicas – principais documentos, autores, recortes temáticos e áreas de política analisadas.

4 MAPA ESTRUTURAL DA LITERATURA EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise, teórica e empírica, do trânsito de modelos de políticas entre unidades políticas diferentes é uma corrente da literatura que vem se fortalecendo nas últimas décadas, dentro dos estudos de Políticas Públicas. Venho estudando e desenvolvendo pesquisas neste tema desde 2013, e nesse período, em que pude me aprofundar nas especificidades das abordagens que descrevem e discutem esses fenômenos, percebi algumas inconsistências nesse referencial teórico.

Uma delas decorre da segmentação dos estudos em conceitos e modalidades com terminologias diversas, mas cujos significados guardam expressivas similaridades. Entre os termos utilizados para descrever o trânsito de políticas entre diferentes jurisdições destacam-se o aprendizado, a difusão, a transferência, a convergência e o isomorfismo de políticas (*policy learning* e/ou *lesson-drawing*, *policy diffusion*, *policy transfer*, *policy convergence*, e *policy isomorphism*). Termos também utilizados, ainda que com menor frequência, são *bandwagoning*, *policy borrowing*, *policy shopping*, *policy pusher*, *external inducement* e *systematically pinching ideas*, *policy mobilities*, transplante institucional, *policy assemblage*, *policy geographies*, *evidence-based policy making* (IKENBERRY, 1990; STONE, 2000; SANDERSON, 2002; MOSSBERGER e WOLMAN, 2003; PECK e THEODORE, 2010; PRINCE, 2010 e 2012; PECK, 2011, DE JONG 2013).

Cada uma dessas modalidades assume particularidades em seus estudos, mas, quando observadas, isolada ou conjuntamente, é possível perceber que analisam a mobilidade de políticas (ou de componentes de uma política), de um ponto inicial para uma ou mais unidades de destino, com a participação de diferentes atores (governamentais e/ou não governamentais; domésticos e/ou internacionais). Desta forma, apesar dos diferentes termos utilizados pela literatura para descrever esses processos, os conceitos se entrelaçam e a distinção entre eles pode depender mais, ou apenas, da análise/mensuração da abrangência do processo no caso concreto, de características dos atores envolvidos ou do objeto empírico analisado, ou da área de conhecimento que mobiliza o referencial, sem que se tratem, necessariamente, de fenômenos diferentes.

A diversidade terminológica e a compartimentação dos estudos em uma temática que analisa dinâmicas tão próximas, leva à profusão de conceitos e modalidades e à falta de padronização das conclusões de pesquisa em torno de cânones comuns, dificultando o fortalecimento do referencial teórico pelo acúmulo de pesquisas.

A fim de superar a questão terminológica, opto por considerar que aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e termos congêneres se referem a dinâmicas de espraiamento de políticas públicas.

Além da questão terminológica, destaco outras fragilidades formais da pesquisa no campo. Para isso, importa lembrar, preliminarmente, que as teorias frequentemente utilizadas em tais estudos (notadamente teorias de transferência e de difusão de políticas públicas), constituem *middle range theories*. Teorias de médio alcance tentam conectar as variadas hipóteses de pesquisa aplicáveis aos estudos teóricos e empíricos no campo, a um marco teórico mais amplo, que uniformiza, estabelece padrões e sistematiza o conhecimento obtido naquela temática (MERTON, 1974, p. 448).

Nesse sentido, percebi que as pesquisas que analisam a disseminação de políticas frequentemente carecem de fundamento em teorias de base (como os neoinstitucionalismos, o culturalismo, o construtivismo³⁴). Do mesmo modo, poucos estudos³⁵ estabelecem ligações entre esses referenciais e abordagens específicas de análise da política pública, como, por exemplo, os modelos de análise (Equilíbrio Pontuado, Múltiplos Fluxos, Coalizões de Defesa), mesmo quando, na análise dos casos empíricos, identificam elementos que integram tais modelos³⁶. Por último, os recursos metodológicos utilizados nos estudos de casos empíricos analisados sob tais perspectivas nem sempre são exitosos em apontar e descrever como os processos ocorrem e que elementos efetivamente demonstram a ocorrência do espraiamento da política. Entendo que, metodologicamente, estudos sobre casos de aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo e congêneres carecem da conjugação simultânea de diferentes procedimentos metodológicos (estudos de caso, análise documental, *process tracing*, *event history analysis*, *cross-case comparison* etc.) para que consigam, efetivamente, demonstrar a ocorrência e o detalhamento dos processos.

Apesar da grande quantidade de estudos sobre espraiamento de políticas públicas, parece haver um insulamento desta perspectiva de análise. Isso pode decorrer da frágil ou inexistente fundamentação de tais estudos em abordagens teóricas fundamentais da Ciência Política ou sua

³⁴ A conexão mais marcada se dá com os estudos de isomorfismo, frequentemente atrelados a perspectivas do institucionalismo sociológico, especialmente na esteira do estudo mais citado no tema, “*The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*”, de Paulo DiMaggio e Walter Powell (1983), que possui 43.582 citações no *Google Scholar*, 13.097 no *Web of Science*, não indexado no *Scopus*.

³⁵ Entre eles, cito, com relação artigos que fazem menção ao modelo das coalizões de defesa: Schlager E., 1995; Shanahan E.A., Jones M.D., Mcbeth M.K., 2011; Bulkeley H., 2000; Jänicke M., 2005; ao modelo da lata de lixo: Jordan A., Wurzel R., Zito A.R., Brückner L., 2003; ao modelo dos múltiplos fluxos: Ogden J., Walt G., Lush L., 2003; e ao modelo do equilíbrio pontuado: Cairney P., 2007

³⁶ Aspecto discutido no capítulo 3.

conexão com outras discussões do campo das Políticas Públicas. Com relação ao aspecto metodológico, as fragilidades da análise empírica repercutem na qualidade da demonstração dos processos, na identificação e detalhamento de elementos constitutivos e, conseqüentemente, enfraquecem o acúmulo de pesquisas no campo que efetivamente obtiveram êxito em atestar a ocorrência do espraiamento e/ou os elementos do processo.

Outros aspectos formais que podem explicar a utilização de diferentes termos para tratar dos mesmos fenômenos decorrem de uma possível clusterização, que se desdobra em duas possibilidades. Primeiramente, a clusterização por área de conhecimento, e conseqüente falta ou fragilidade do diálogo entre elas, ou seja, como as abordagens se relacionam com as diferentes perspectivas científicas que as mobilizam (Ciência Política, Relações Internacionais, Geografia, Sociologia Organizacional etc.). Nesse aspecto, chamo a atenção para o fato que, mesmo dentro de determinada área de conhecimento, a diversidade de termos utilizados para nomear esses processos também ocorre. Uma segunda possibilidade seria a clusterização de autores ou grupos de pesquisa em determinados recortes espaciais, o que atrelaria as análises teóricas e empíricas a condições contextuais desses acadêmicos – país de origem ou de vinculação, idioma, instituição etc.

Além das questões formais, antes apontadas, existem aspectos materiais, de conteúdo, subjacentes às análises do trânsito de políticas, que permanecem em aberto. Quais são, efetivamente, as diferenças e as similaridades entre as modalidades? As modalidades tratam de processos distintos ou de etapas distintas de um mesmo processo? Quais os objetos empíricos mais analisados em cada perspectiva? Que tipo de debate teórico essa literatura trava com temas gerais da Ciência Política ou de outras áreas que mobilizam esses referenciais? Como diferenciar, efetivamente, o espraiamento de políticas públicas de outras formas de *policy making*? Até que ponto atores envolvidos em processos de espraiamento de políticas influenciam, de maneira efetiva, a tomada de decisão sobre políticas públicas? Como identificar a ocorrência de processos de transferência ou difusão em uma realidade em que modelos de políticas públicas circulam livremente? E o que interessa, de perto, para esta pesquisa: quais as relações (se existem) entre instituições como arranjos de divisão de poder territorial e processos de espraiamento de políticas públicas?

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A fim de obter evidências que possam esclarecer os questionamentos antes apresentados, relacionados aos aspectos formal e material do campo científico em espraiamento de políticas públicas, utilizo como etapa inicial de identificação de estudos primários no tema, uma revisão sistemática da literatura em aprendizado, difusão, transferência, convergência, isomorfismo de políticas públicas e processos análogos. Com base na amostra de estudos teóricos e empíricos³⁷ (Quadro 4 e Quadro 5), desenvolvo o exame da literatura no campo, que se desdobra em uma análise quantitativa e uma análise qualitativa.

Para coleta de informações, e conforme apontado no protocolo de pesquisa, utilizei as bases de dados *SCOPUS- Elsevier* e *Scielo Citation Index – Web of Science* (consultas realizadas entre janeiro e fevereiro de 2019 e entre agosto e dezembro de 2020) e, para análise, o software *VosViewer 1.6.16* (2020) e o *Microsoft Excel*.

4.2 ESTUDO SÍNTESE QUANTITATIVO: ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA DA LITERATURA SOBRE ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS³⁸

A partir das etapas descritas no protocolo de pesquisa, selecionei nas bases de dados escolhidas e através dos critérios indicados, a amostra de estudos que fundamenta minha análise. A partir da seleção analisei as características estruturais do portfólio, nos seguintes aspectos: i) cronologia dos estudos; ii) documentos mais citados; iii) autores mais citados; iv) coocorrência de termos: a) áreas setoriais de políticas públicas mais citadas; b) abordagens teóricas centrais e transversais mais exploradas.

A finalidade foi verificar similaridades ou diferenças entre as modalidades. A hipótese é que, em que pese o esforço da literatura em diferenciar os conceitos, principalmente através da utilização de terminologias diversas, o referencial teórico das diversas modalidades é baseado em autores e obras de referência comuns, dedica-se à observação dos mesmos fenômenos empíricos e trava o mesmo debate teórico com temas centrais ou transversais à Ciência Política. Com relação ao isomorfismo, compreendo que estudos sobre esta temática possuem especificidades que a distanciam dos conceitos de transferência, difusão, convergência e aprendizado, ao destacarem

³⁷ A ‘separação’ dos estudos é destacada apenas para fins de análise dos artigos sobre espraiamento de políticas públicas que trazem estudos empíricos, ou seja, a discussão teórica é feita com base em artigos das duas amostras, bem como evidências extraídas da análise bibliométrica.

³⁸ O presente capítulo foi desenvolvido, em grande parte, a partir de conteúdo da disciplina “Redação de Artigos Científicos” (1º semestre/2018), ministrada pelo Professor Doutor Adriano Codato, a quem agradeço a inestimável contribuição.

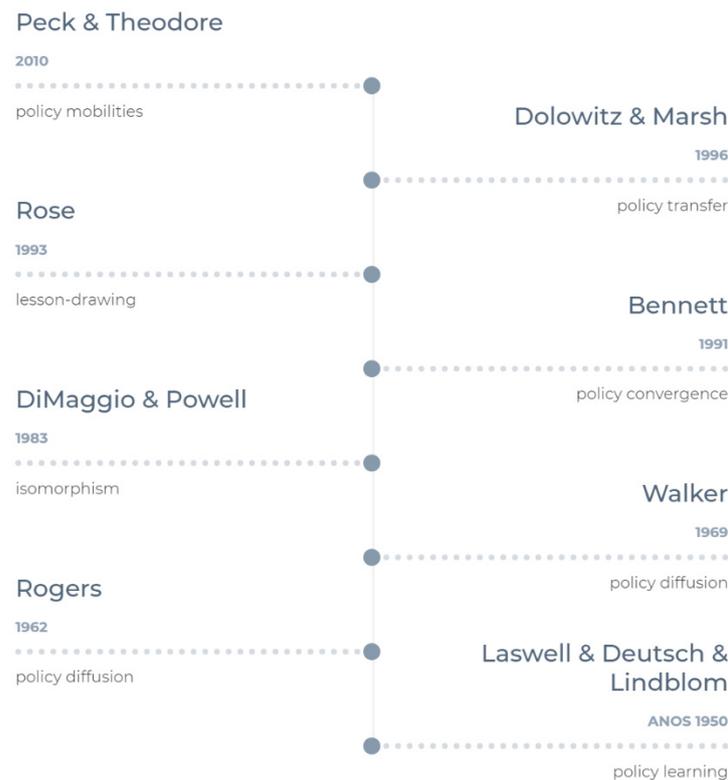
componentes institucionais ou organizacionais do modelo replicado, e estão mais ligados à área de Administração Pública e de Empresas, Teoria e Sociologia Organizacional.

O objetivo foi salientar um possível enfraquecimento do campo teórico decorrente da atribuição de diferentes terminologias a objeto de pesquisa tão similar. Nesse sentido, esse trabalho, ao utilizar recursos de bibliometria, pode apontar deficiências estruturais do campo científico que permanecem subjacentes à pesquisa feita de forma isolada, contribuindo para o desenvolvimento teórico e de análise do espriamento de políticas.

4.2.1 Linha cronológica das publicações

Como etapa inicial da análise da literatura no campo, busquei identificar, através da cronologia das publicações, evidências que as relacionem ou afastem. A Figura 7 apresenta a linha do tempo com publicações que marcam o surgimento ou fortalecimento de cada modalidade.

FIGURA 7 – LINHA DO TEMPO DAS PUBLICAÇÕES RELEVANTES NAS MODALIDADES DE ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, MARÇO DE 2021.



Elaboração própria, a partir de dados da pesquisa.

Analisando a literatura no campo, percebe-se que, a depender da perspectiva teórica escolhida, estudos sobre o trânsito de políticas de uma jurisdição para outra ganham relevo a partir da década de 1950. Inicialmente se desenvolvem vários estudos sobre *policy learning* (LASWELL,

1948; DEUTSCH, 1957; LINDBLOM, 1959); seguidos, na década de 1960 pelos estudos seminais na área de *policy diffusion* (ROGERS, 1962; WALKER, 1969). Na década de 1980 temos a publicação do artigo amplamente citado de Paul DiMaggio e Walter Powell (1983) sobre *policy isomorphism*; e, na década de 1990, na esteira dos estudos sobre a *New Public Management*, destacam-se os artigos sobre *policy transfer*, especialmente o de David Dolowitz e David Marsh (1996), sobre *lesson-drawing* (BENNETT 1990; ROSE 1991, 1993) e sobre *policy convergence* (BENNETT 1991). Estudos sobre *policy mobilities, mutations e assemblages* são mais recentes (PECK e THEODORE, 2010; McCANN, 2011; PECK, 2011; McCANN e WARD, 2012, 2013).

- *Policy learning*;

Acerca da “árvore genealógica” do *policy learning*, Dunlop, Radaelli e Trein (2018) destacam, nas origens do debate, a discussão acerca do pragmatismo na política, em como aproveitar lições baseadas em experiências e evidências no processo de *policy making*. Seria a ideia do “*what works*”, do aprendizado instrumental (*improvement learning*) discutida por autores como John Dewey (1927), Harold Lasswell (1948), Karl Deutsch (1957, 1963, 1966), Charles Lindblom (1959, 1965) e Hugh Hecló (1972, 1974). Para esses autores o aprendizado de políticas seria uma heurística para maximizar resultados em contextos de racionalidade limitada ou em condições de incerteza (DUNLOP, RADAELLI e TREIN, 2018, p. 1-5).

Mais tarde, estudos sobre *policy learning* ganham força com obras de Haas (1980), Bennett e Howlett (1992), May (1992), Hall (1993) e Sanderson (2002). Por volta dos anos 2000, a pesquisa no tema passa a relacionar a perspectiva do aprendizado a outras modalidades como *policy diffusion* (MESEGUER, 2005, 2006; GILARDI, 2010) e *policy transfer* (STONE, 1999; DOLOWITZ e MARSH, 2000), entendendo-a como fase antecessora dos processos de espraiamento nestas modalidades.

- Difusão de políticas públicas;

Com relação à difusão, a abordagem que se consolida a partir da década de 1960, deriva de estudos anteriores, cujo fundamento mais remoto pode estar em Gabriel Tarde (1843-1904), psicólogo social francês que analisou influência da difusão nas mudanças sociais ao tratar das ‘leis da imitação’ (1903). Posteriormente, surgem estudos em sociologia rural e médica, antropologia, educação, saúde pública e *marketing*, abordando a difusão sob a perspectiva comportamental, social e cultural (GROSS, 1942; BEAL, 1956; ROGERS, 1958; MENZEL, 1960 e KATZ *et al.*, 1963). Mais recentemente o tema passa a ser abordado na perspectiva da mobilidade de políticas, especialmente na Geografia e Geopolítica.

É de Ewerett Rogers, no entanto, a obra que marca o crescimento do interesse no tema em um amplo espectro de abordagens, entre os quais a difusão de políticas públicas. Em sua obra “*Diffusion of Innovations*”, de 1962³⁹, o autor analisa centenas de estudos sobre difusão de inovações em diversas áreas, a fim de desenvolver uma teoria ampla sobre o tema, construída com base na ideia de difusão como a forma como “uma inovação é comunicada mediante certos canais através do tempo entre os membros de um sistema social”⁴⁰ (Rogers 2003:5). Os elementos chave de sua discussão são a ideia de inovação, os tipos de adotantes, os canais de comunicação pelos quais a inovação se espalha, o tempo dessa propagação e sistema social em que ela ocorre.

A partir da obra de Rogers, e com base na tradição de pesquisa multidisciplinar no campo que já existia nos Estados Unidos, vários estudos sobre a difusão de políticas entre unidades federativas estadunidenses são publicados, marcando esse referencial teórico até os nossos dias. Entre tais estudos, cito artigos relevantes como os de Jack Walker (1969), Virginia Gray (1973), Eyestone (1977), Robert Savage (1978, 1985), Berry e Berry (1990), Mintrom e Vergari (1998), Shipan e Volden (2006), Volden (2006).

Conforme será demonstrado pela análise bibliométrica, os Estados Unidos possuem centralidade entre os locais citados nos estudos sobre difusão de políticas. No entanto, ao observar a série temporal de artigos publicados sobre o tema, percebe-se que, especialmente a partir dos anos 2000, surgem estudos que analisam a difusão em outros recortes geográficos como União Europeia e América Latina (TEWS *et al*, 2003; RADAELLI, 2005; WEYLAND, 2005; JORDANA e LEVI-FAUR, 2005; SUGYIAMA, 2011).

- Isomorfismo;

Quanto ao isomorfismo, o estudo de relevo no tema é o de DiMaggio e Powell (1983) que, norteado por uma abordagem de teoria organizacional, trata do aumento da similaridade entre instituições e organizações em decorrência de forças coercivas, miméticas ou de harmonização. A abordagem do isomorfismo se aproxima dos outros tópicos que tratam de espraiamento de políticas apenas a partir dos anos 2000, em artigos como os de Radaelli (2000), Bulmer e Padgett (2005), Dobbins e Knill (2009), que integram as ideias de *policy transfer* e de *policy convergence*, a noções de isomorfismo institucional e harmonização. O debate em isomorfismo inicia e permanece bastante atrelado às áreas de Teoria e Sociologia Organizacional e Administração de Empresas.

³⁹ Ano de lançamento da primeira edição do livro “*Diffusion of Innovations*”, de Ewerett Rogers, atualmente na 5ª edição, de 2003.

⁴⁰ Tradução própria. No original: “Diffusion is the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system.” (Rogers 2003:5)

- Transferência de políticas públicas;

Abordagem mais recente quando comparada às demais. Sobre *policy transfer*, localizei um livro de 1980, “*International Transfer and the Inner City*” de H. Davies (indisponível) e um artigo de 1990, “*Neighborhood rehabilitation and policy transfer*”, de N. Dommel, que é o mais antigo identificado na base *Scopus*. Os estudos iniciais no tema, mais frequentes a partir da década de 1990, mobilizam as ideias de *policy borrowing*, desenvolvida por Robertson e Waltmann (1992), de *systematically pinching ideas*, discutida por Schneider e Ingram (1988), de *prospective evaluation*, abordada por Rose (1990) e citam também autores ligados à pesquisa em difusão como Eyestone e Gray, e ao *policy learning*, como Hecló. A temática se desenvolve, nessa fase inicial, atrelada aos estudos de Política Comparada.

O artigo mais citado na modalidade na base *Scopus*, “*Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making*”, de David Dolowitz e David Marsh, é publicado no ano 2000. Os autores apresentam uma definição onipresente sobre transferência de políticas, bem como um *framework* de análise amplamente replicado nos estudos do tema. Os mesmos autores haviam publicado, em 1996, uma espécie de revisão da literatura em *policy transfer*, intitulada “*Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature*” (DOLOWITZ e MARSH, 1996), que também apresenta seu referenciado conceito, e que se baseia em estudos anteriores sobre *lesson-drawing* (ROSE, 1991 e 1993), *policy learning* (HECLO, 1974; HAAS, 1980), *policy convergence* (BENNETT, 1991) e *policy diffusion* (WALKER, 1969; CLARK, 1985). Com base na literatura com que David Dolowitz e David Marsh dialogam em seus estudos de 1996 e 2000, infiro que o conceito por eles formulado absorve elementos das demais modalidades, o que pode explicar porque ele se tornou um conceito guarda-chuva na discussão sobre o espraçamento de políticas públicas, e sinaliza que a proximidade entre as diferentes abordagens é real, ainda que os autores das várias perspectivas insistam em manter o afastamento entre elas.

- *Lesson-drawing*;

Quanto ao *lesson-drawing*, que analiso dentro da perspectiva do aprendizado, ao lado do *policy learning*, o debate inicia também em torno da década de 1990 com obras de Colin Bennett (1990), David Robertson (1991) e Richard Rose (1991, 1993), dentro da Ciência Política, Políticas Públicas e Política Comparada. Poucos estudos utilizam essa abordagem isoladamente, sendo ela combinada com outras abordagens, especialmente difusão e transferência de políticas públicas, sendo considerada, nestes casos, uma etapa que antecede e prepara o efetivo espraçamento da política.

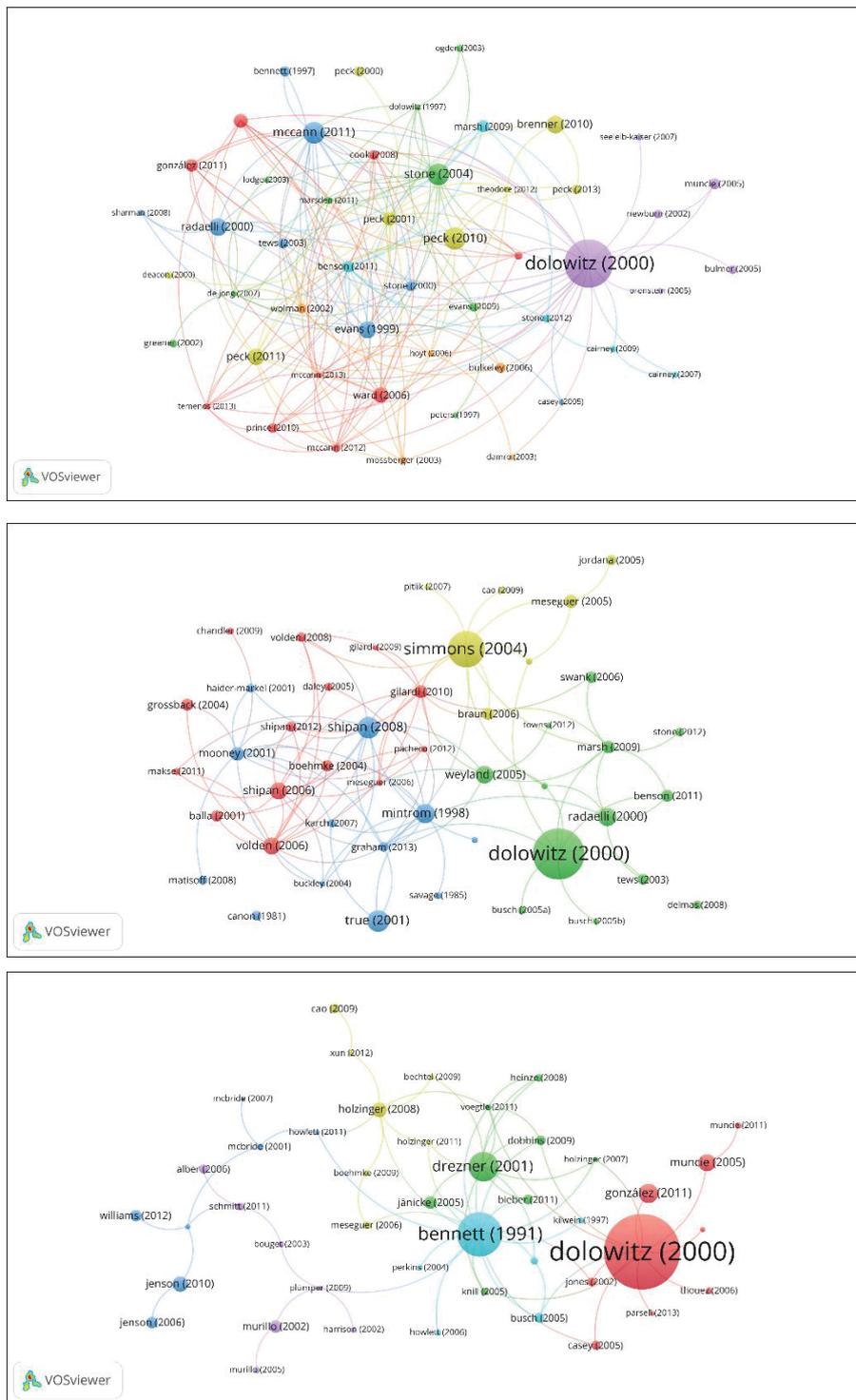
- Convergência de políticas públicas;

Por fim, o surgimento dos estudos sobre *policy convergence* coincide também com o período em que cresce a pesquisa em *policy transfer*. O primeiro documento que utiliza especificamente a terminologia convergência de políticas é o de Colin Bennet, em 1991, “*What Is Policy Convergence and What Causes It?*”, seguido de vários outros artigos na mesma década. Os documentos iniciais desta temática trazem discussões sobre industrialização, integração econômica, *welfare state*, e citam estudos anteriores em difusão, *policy learning* e *lesson-drawing* (EYESTONE, 1977; COLLIER e MESSICK, 1975; ROSE, 1988, 1991; HECLO, 1977). Assim como em *policy transfer*, o debate sobre *policy convergence* surge atrelado à área de Política Comparada.

4.2.2 Documentos e autores centrais

A análise de documentos centrais em cada temática permite verificar a sobreposição do debate entre as modalidades, considerando que certos documentos, como o artigo “*Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making*”, de Dolowitz e Marsh (2000) aparece como o mais citado nas buscas com os strings “*policy transfer*”, “*policy diffusion*” e “*policy convergence*”, conforme figura 8. O grande número de citações a este artigo se deve, em parte, ao conceito guarda-chuva de *policy transfer* que ele apresenta, e também ao *framework* de análise dos processos de *policy transfer* apresentado pelos autores, que é utilizado em inúmeros outros estudos, como um *check list* para identificar elementos relevantes dos processos de transferência (e afins), como motivos, atores envolvidos, conteúdo, origem dos modelos, graus, limitações, meios de demonstração e possibilidades de falha na transferência (DOLOWITZ e MARSH, 2000).

FIGURA 8 – DOCUMENTOS MAIS CITADOS EM *POLICY TRANSFER*, *DIFFUSION* E *CONVERGENCE*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2019.

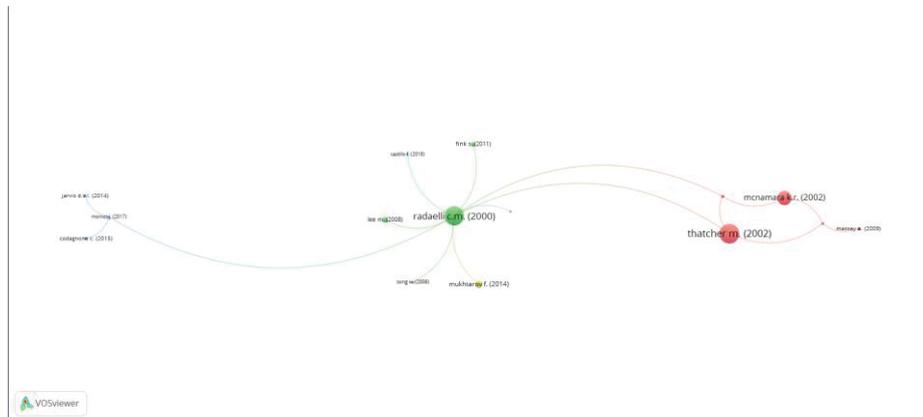


Legenda – Pela ordem, documentos mais citados em *policy transfer*, *policy diffusion*, e *policy convergence*.
Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos na base *Scopus*

Além do artigo de Dolowitz e Marsh, seis dos 20 artigos mais citados na modalidade *policy transfer* também estão entre os 20 artigos mais citados em *policy diffusion* e outros seis entre os

20 artigos mais citados em *policy convergence*. A modalidade isomorfismo foi a que apresentou os resultados mais divergentes quando comparada às demais categorias analisadas.

FIGURA 9 – DOCUMENTOS MAIS CITADOS EM *POLICY ISOMORPHISM*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2021.

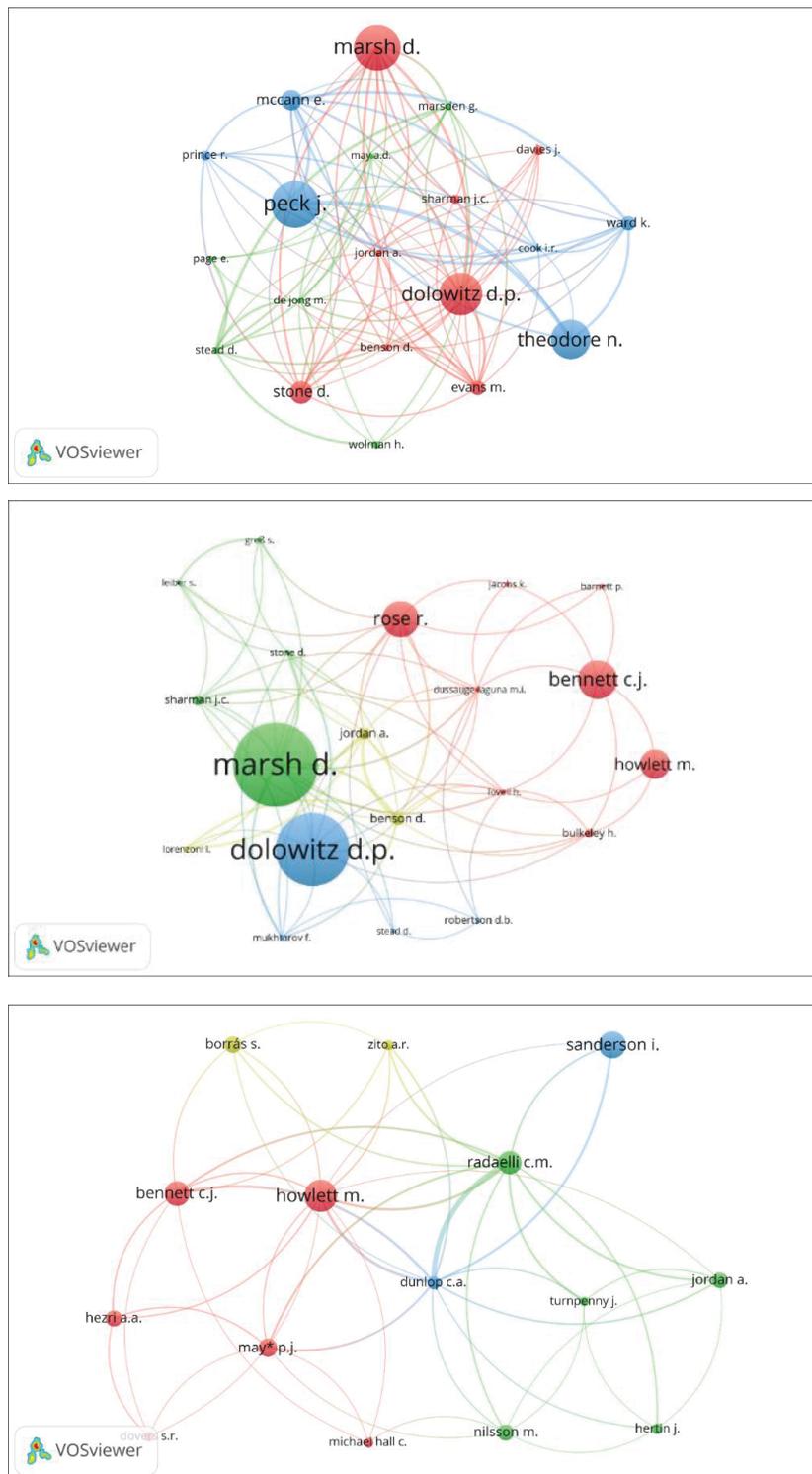


Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, a partir de dados obtidos junto à base *Scopus*.

Conforme Figura 9, os artigos que possuem centralidade nos estudos de isomorfismo, como Radaelli (2000) ou Thatcher e Sweet (2002), constam nos resultados gerados para as outras abordagens, mas possuem menos relevância. Em modo contrário, os artigos mais relevantes nas demais temáticas, não constam entre os documentos identificados no tema isomorfismo. Isso pode denotar menor diálogo entre os estudos de isomorfismo e as demais modalidades de espriamento, o que é confirmado pela análise qualitativa dos documentos e será discutido no capítulo próprio.

Quanto aos autores mais citados, D.Dolowitz e D.Marsh apresentam centralidade em *policy transfer* (junto com J.Peck e N.Theodore) e *lesson-drawing* (com R.Rose, C.Bennett e M. Howllett). Com relação à *lesson-drawing*, ainda que essa modalidade, juntamente com *policy learning* aborem, em linhas gerais, como o *conhecimento* ou *lições* sobre políticas transitam entre diferentes unidades, as duas temáticas não apresentam autores comuns entre os mais citados. Isso pode sinalizar diferenças e distanciamento na aplicação teórica e empírica das duas abordagens. Nesse sentido, *lesson-drawing* está mais relacionada com *policy transfer*, com quem compartilha muitos autores. É o que se observa na figura 10.

FIGURA 10 - AUTORES MAIS CITADOS NA MODALIDADE *POLICY TRANSFER*, *LESSON-DRAWING* E *POLICY LEARNING*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2018.

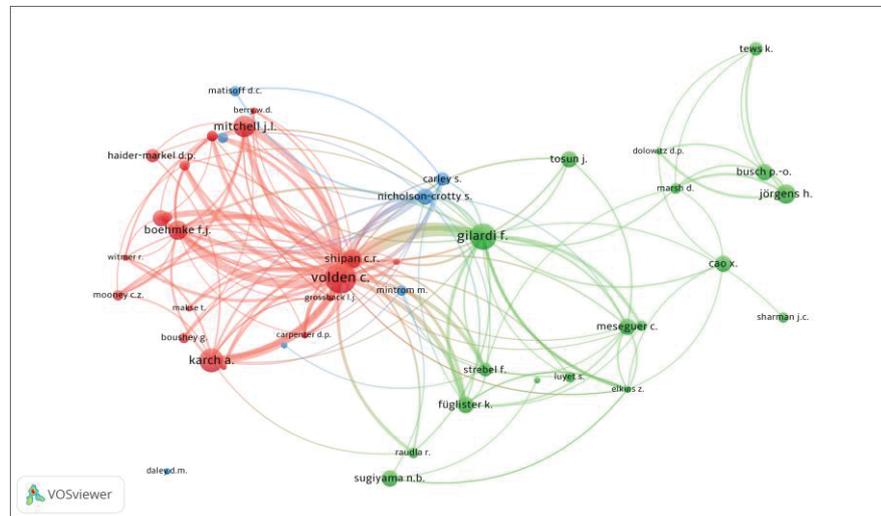


Legenda – Pela ordem, documentos mais citados em *policy transfer*, *lesson-drawing* e *policy learning*.
Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos na base *Scopus*.

Por sua vez, em *policy diffusion* destacam-se C.Volden e C.Shipan (os dois autores com maior centralidade nesse tema), F. Gilardi, A. Karch (conforme figura 11). Ou seja, ainda que o artigo “*Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making*” seja o documento mais citado na busca com a *string* ‘*policy diffusion*’ na base *Scopus*, e, por conta disso,

seus autores apareçam entre os mais citados nessa temática, D.Marsh e D.Dolowitz apresentam pouca centralidade no tema (dois/um artigo cada autor) e sem relações de colaboração com autores centrais dessa área.

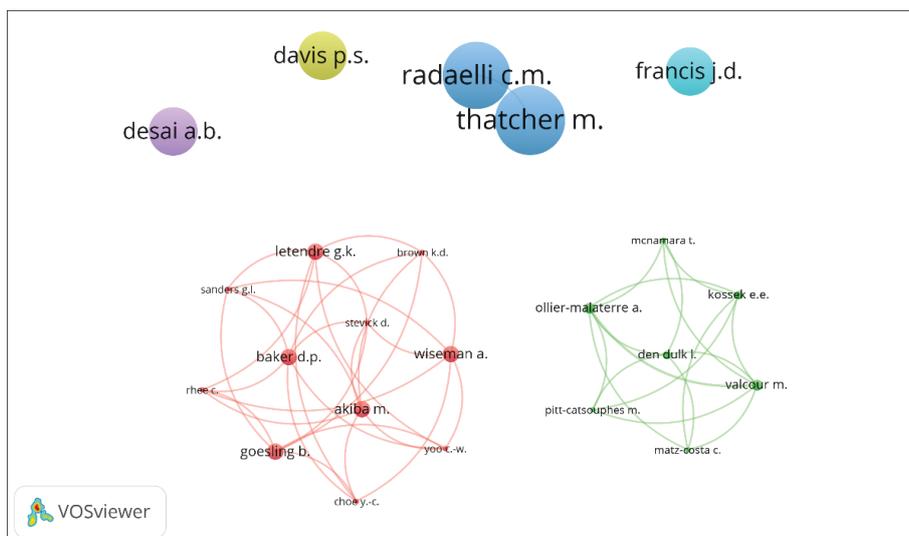
FIGURA 11 - AUTORES MAIS CITADOS NA MODALIDADE *POLICY DIFFUSION*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2018.



Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos no *Scopus*.

Quanto ao isomorfismo, verifica-se que o tópico é abordado sob perspectivas teóricas diversas, de forma isolada, e por diferentes subgrupos de autores, o que indica menor interdisciplinaridade nesta modalidade e maior clusterização (figura 12). Autores como C. Radaelli e M. Thatcher, que têm artigos citados nos estudos sobre transferência, difusão e aprendizado de políticas, aparecem isolados em relação ao demais autores do tema.

FIGURA 12 - AUTORES MAIS CITADOS NA MODALIDADE *POLICY ISOMORPHISM*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2018.



Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos no *Scopus*.

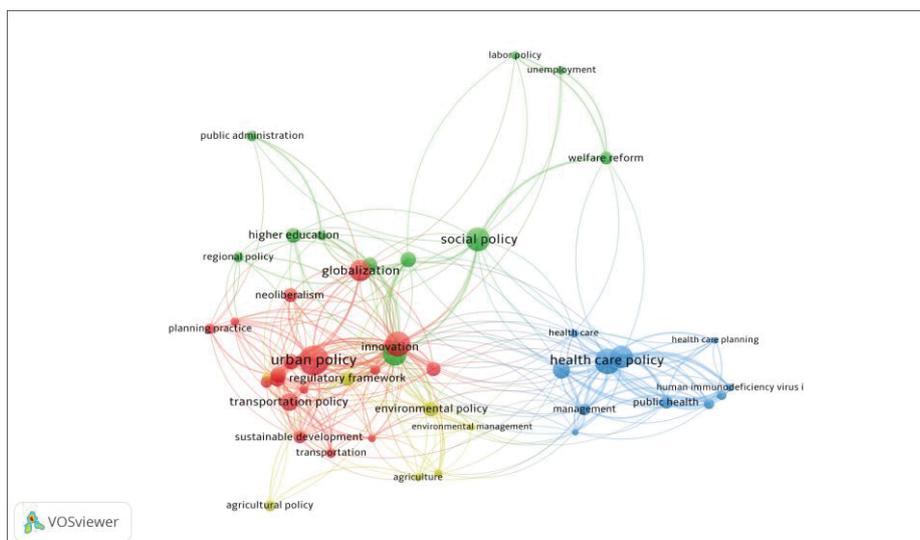
Em linhas gerais pode-se compreender que o conceito de isomorfismo, utilizado em Ciência Política, Políticas Públicas e Administração Pública para explicar o aumento da similaridade entre instituições (regimes, entes governamentais, organizações), aproxima-se da noção de disseminação de políticas como processo de espraio de modelos intra ou inter jurisdicional. No entanto, os resultados da análise sistemática das publicações no campo confirmam a tendência já observada anteriormente (SILVA E KAUCHAKJE, 2017) da existência de um ‘descolamento’ entre as pesquisas que mobilizam a modalidade isomorfismo e aquelas que tratam da transferência, difusão, convergência ou aprendizado para explicar o trânsito de modelos ou do conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos e instituições entre unidades diversas.

Outra ótica explorada para verificar a possibilidade de aproximação entre os campos de estudo é a análise das principais áreas setoriais de políticas públicas abordadas, que discuto no item seguinte.

4.2.3 Áreas de políticas públicas mais abordadas em cada modalidade

Para observar as áreas de políticas públicas que mais aparecem nos estudos de cada uma das modalidades de espraio, utilizei a ferramenta “coocorrência” do programa *VosViewer*, no campo “palavras-chave”, abrangência “todas” (figuras 13 a 17). Com base nas classificações de áreas de políticas públicas presentes na literatura, selecionei, entre as palavras-chave dos artigos, termos relacionados à educação, saúde, assistência social, habitação, saneamento, política urbana e afins. Os resultados da análise sugerem o objeto empírico das pesquisas que utilizam os referenciais da transferência, difusão, aprendizado de políticas, convergência e isomorfismo.

FIGURA 13 - ÁREAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS CITADAS NA MODALIDADE *POLICY TRANSFER*. RSL EM ESPRAIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2018.

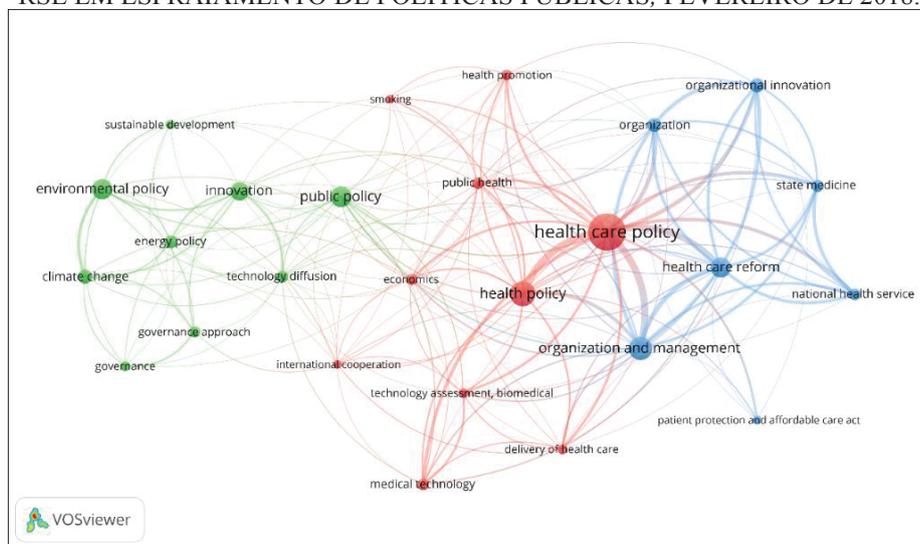


Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos no *Scopus*.

Analisando os dados apresentados nas figuras percebemos a emergência de alguns agrupamentos relevantes.

Nos artigos que mobilizam o referencial teórico da transferência de políticas (figura 13) percebe-se uma clusterização bem definida de termos, com três grupos principais, um ligado à temas de saúde (com termos como “*health care policy*”, “*global health*”, “*public health*”, “*health*”, “*world health organization*”) um segundo, bastante relevante, ligado às políticas urbanas (“*urban policy*”, “*transportation policy*”, “*mobility*”, “*urban renewal*”), e um terceiro, menos significativo e mais genérico, com termos variados relacionados a outras política sociais (“*labor policy*”, “*unemployment*”, “*welfare reform*”, “*higher education*”). A leitura dos resumos dos artigos do portfólio bibliográfico confirma a relevância do conceito de *policy transfer* em estudos de planejamento urbano, urbanismo, mobilidade, transportes, regularização do uso do espaço etc. Dos 791 artigos em *policy transfer* presentes no portfólio, 148 analisam casos relacionados a políticas urbanas, transporte, planejamento, mobilidade etc. As publicações nesse tema estão em mais de 40 periódicos na área (de um total de 367 periódicos relacionados no portfólio).

FIGURA 14 - ÁREAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS CITADAS NA MODALIDADE *POLICY DIFFUSION*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, FEVEREIRO DE 2018.

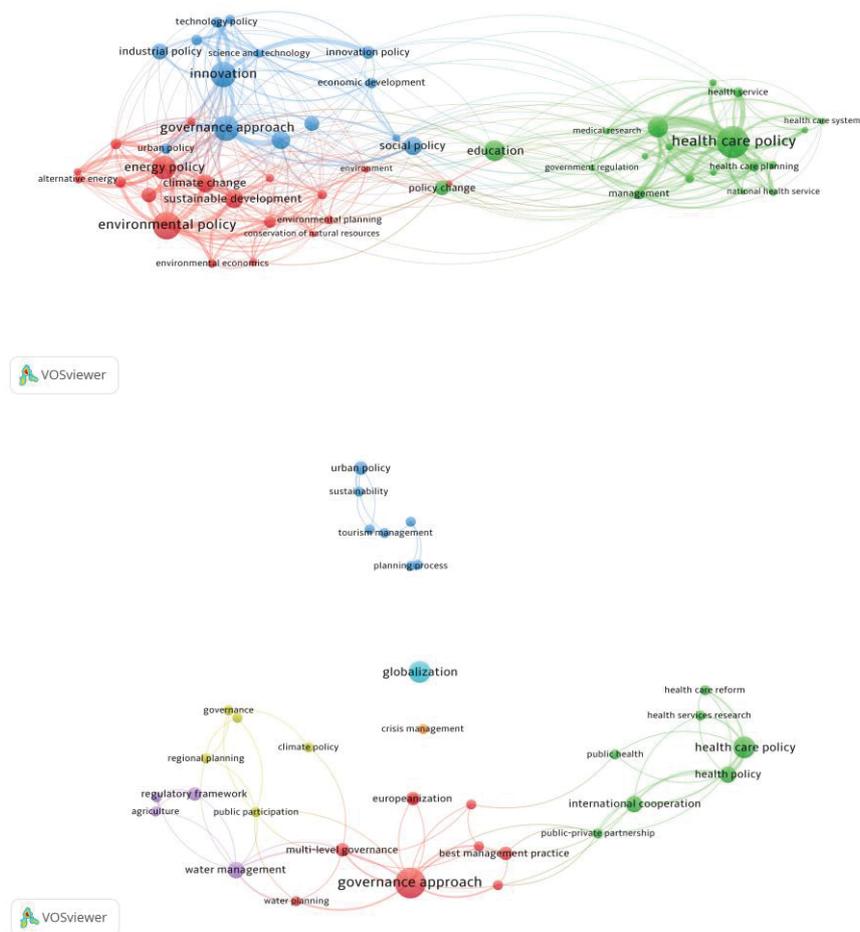


Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos no *Scopus*.

Nos estudos de difusão (figura 14), destacam-se dois clusters, um com termos ligados à saúde (“*health care policy*”, “*health policy*”, “*health care reform*”, “*public health*”, “*health promotion*”), outro com referências a temas ambientais e de tecnologia. O termo “*inovação*”, que aparece em destaque, pode estar mais relacionado à definição de difusão (“*forma como uma inovação é comunicada dentro de um sistema social*”) do que a políticas de inovação.

Quanto aos estudos de *policy learning* e de *lesson-drawing* (Figura 15), destaco, na linha do que já verifiquei com relação aos autores dessas abordagens, que não há espelhamento dos tipos de políticas públicas que são analisadas em pesquisas que mobilizam essas modalidades teóricas. Exceto por políticas relacionadas à saúde, que aparecem também para as demais categorias de estudos sobre espriamento de políticas, *policy learning* e *lesson-drawing* não compartilham seu objeto de estudo. Estudos de *policy learning* se concentram em três clusters de políticas públicas - políticas de saúde, políticas ambientais e políticas de inovação. Estudos de *lesson-drawing*, por sua vez, estão agrupados em mais clusters, um principal, ligado ao tema “governança”; um secundário, em que se destacam políticas na área de saúde; um terceiro, isolado, sobre globalização; e um quarto cluster, que também não se comunica com os demais, sobre políticas urbanas.

FIGURA 15 - ÁREAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS CITADAS NAS MODALIDADES *POLICY LEARNING* E *LESSON-DRAWING*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2019.

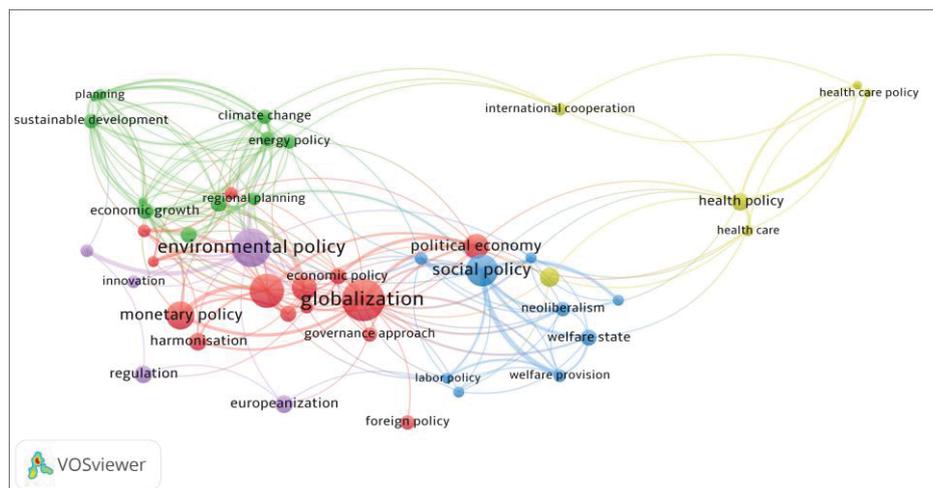


Legenda – Pela ordem, documentos mais citados em *policy learning* e *lesson-drawing*
 Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos no *Scopus*.

A diferença entre as áreas de políticas observadas pelos artigos identificados nas categorias *policy learning* e *lesson-drawing* reforça a ideia do distanciamento entre as duas abordagens, ainda que ambas estejam relacionadas à noção de aprendizado de políticas. Aqui também, *lesson-drawing* está mais relacionada com *policy transfer*, com quem compartilha o objeto de estudo com mais frequência, como se observa nas figuras 13 e 15.

Na convergência de políticas, observa-se o destaque de termos como *globalization*, *governance approach*, *europianization*, *harmonisation*, *regionalization*; consequência de uma ênfase destes estudos às análises de processos de formação de blocos regionais, como a União Europeia. Tais dinâmicas envolvem frequentemente mecanismos de regulação de políticas econômicas, fiscais, monetárias e sociais, termos bastante presentes na Figura 16. Tendência confirmada pela leitura dos resumos dos artigos do portfólio, que identificam mais de cem artigos sobre *policy convergence* que tratam da harmonização de políticas dentro da União Europeia.

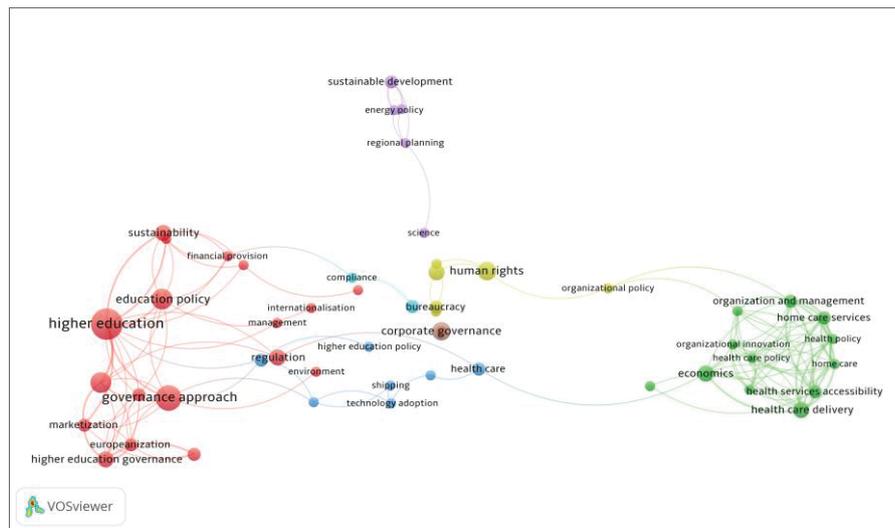
FIGURA 16 - ÁREAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS CITADAS NA MODALIDADE *POLICY CONVERGENCE*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2019.



Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos no *Scopus*.

Para *policy isomorphism*, as informações da Figura 17 também são confirmadas pela leitura dos resumos dos artigos do portfólio bibliográfico, no qual observei um recorte significativo de casos de isomorfismo institucional relacionados às políticas de educação (69 lançamentos para “*higher education*”, 57 para “*universities*”, 23 para “*rank/ranking(s)*”, de um total de 1027 artigos com temas heterogêneos).

FIGURA 17 - ÁREAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS CITADAS NA MODALIDADE *ISOMORPHISM*, RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2019.



Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos no *Scopus*.

No isomorfismo, confirmando sua afinidade com aspectos da Administração Pública e de Empresas (o tema é bastante relacionado a estudos sobre a *New Public Management- NPM*), teoria organizacional e com abordagens de cunho institucionalista, destacam-se termos *organization*, *management*, *compliance*, *bureaucracy*, *regulation*, *corporate governance*, *organizational policy/innovation*. Do mesmo modo, a leitura dos resumos dos artigos do portfólio bibliográfico aponta nessa direção, tendo sido identificados 107 artigos que tratam de questões ligadas à gestão, 35 com observações sobre *regulation* e/ou *deregulation*, 17 artigos sobre NPM, 18 discutem *compliance*.

Além de analisar o enfoque do objeto empírico dos estudos, através da identificação das áreas setoriais de políticas públicas mais citadas, me interessei por observar quais os temas aparecem com mais frequência nos estudos do portfólio bibliográfico, a fim de verificar afinidades das modalidades com outros tópicos relevantes do debate teórico. É o que apresento no próximo tópico.

4.2.4 Debates teóricos entre as modalidades e outros temas

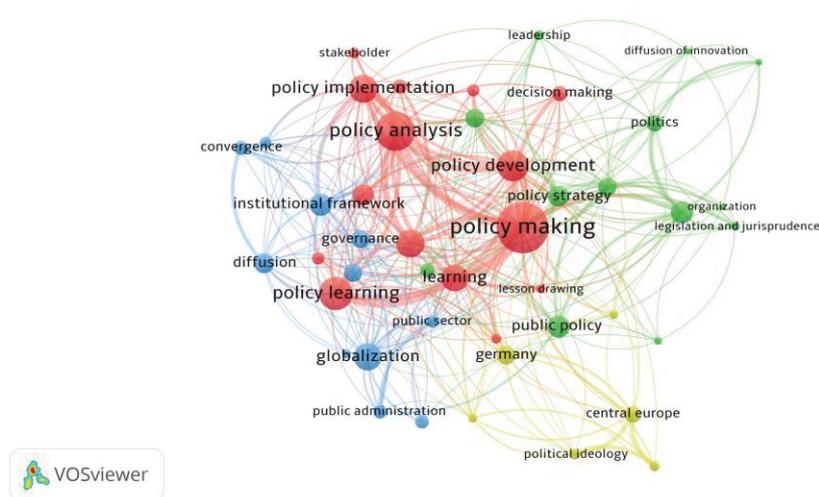
Utilizei novamente a ferramenta “coocorrência” do *software VosViewer* para análise dos termos mais frequentes entre as palavras-chave dos artigos do portfólio, abrangência “todas”.

Observei a ocorrência, nos estudos, de termos ligados aos estudos sobre instituições, análise de políticas públicas e administração pública, como: governo, democracia, legislação, federalismo, *decision-making*, *policy-making*, setor público, reforma institucional, e outros relacionados a estas perspectivas. Nessa mesma análise incluí as palavras ligadas aos estudos do

espraiamento de políticas. Os resultados são apresentados a seguir (figuras 18 a 21) e podem demonstrar os diálogos que as pesquisas sobre transferência, difusão, aprendizado de políticas e isomorfismo têm entre si e com outros debates teóricos.

A análise das palavras-chave da modalidade *policy transfer* demonstra sua forte relação com a área de Políticas Públicas, especialmente no que tange às diferentes fases do ciclo da política pública: *decision making*, *policy making*, *policy development*, *policy implementation*. No entanto, os estudos do portfólio não trazem um diálogo mais aprofundado com as abordagens teóricas sobre políticas públicas, o que pode explicar o insulamento das pesquisas sobre *policy transfer*.

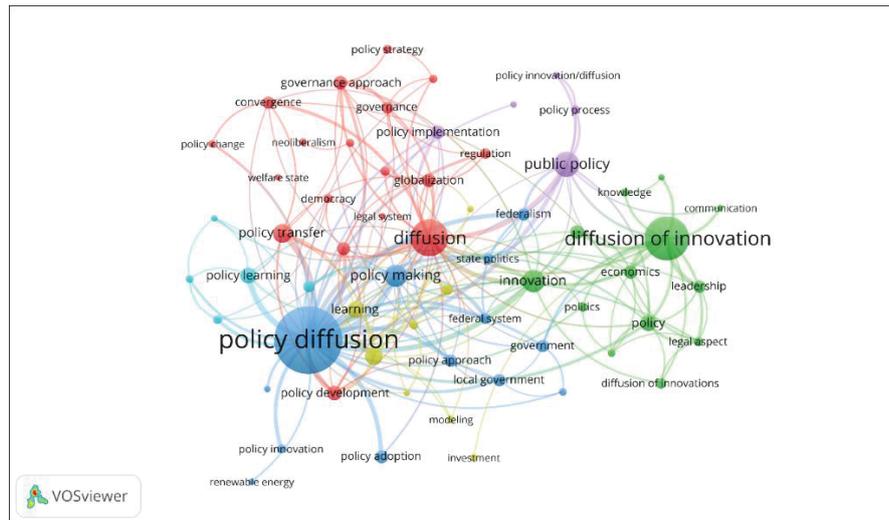
FIGURA 18 – TEMAS MAIS CITADOS NA MODALIDADE *POLICY TRANSFER*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2019.



Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos na base *Scopus*.

Quanto aos termos associados à discussão sobre espraiamento de políticas, a observação das palavras-chave dos artigos sobre *policy transfer* mostrou a ocorrência dos termos *diffusion*, *diffusion of innovation*, *policy learning*, *lesson drawing*, *convergence*, *policy convergence*. Isso reforça a ideia de que a definição de transferência de políticas formulada por Dolowitz e Marsh (2000) é um conceito guarda-chuva, que se relaciona com as demais modalidades analíticas.

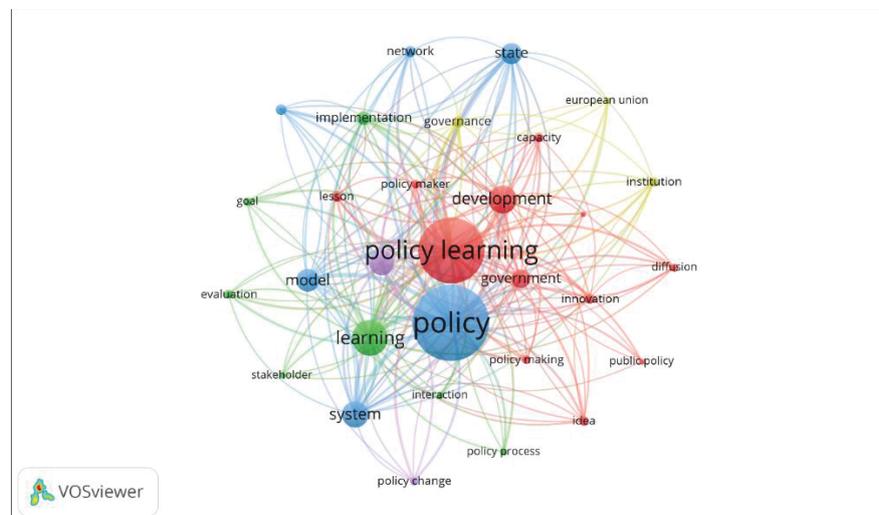
FIGURA 19 - TEMAS MAIS CITADOS NA MODALIDADE *POLICY DIFFUSION*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2019.



Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos na base *Scopus*.

Nos estudos de difusão, palavras relacionadas às demais modalidades aparecem, mas com menor ênfase (*policy transfer*, *convergence*, *learning*, *policy learning*), conforme figura 19. Destacam-se, além de termos afins às Políticas Públicas, como *policy-making*, *policy process*, *policy implementation*, *policy adoption*, aqueles relacionados à divisão de poder/autoridade, como *federalism*, *federal system*, *local government*. Esse achado da pesquisa, acerca da conexão entre os estudos de difusão de políticas e termos, conceitos e teorias relacionados à divisão de poder territorial/autoridade reforça a existência de uma oportunidade de pesquisa que integre esses conceitos e teorias, além da corrente de pesquisa já existente e consolidada no contexto estadunidense. A discussão específica sobre esse recorte será apresentada no Capítulo 5.

FIGURA 20 - TEMAS MAIS CITADOS NA MODALIDADE *POLICY LEARNING*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2019.

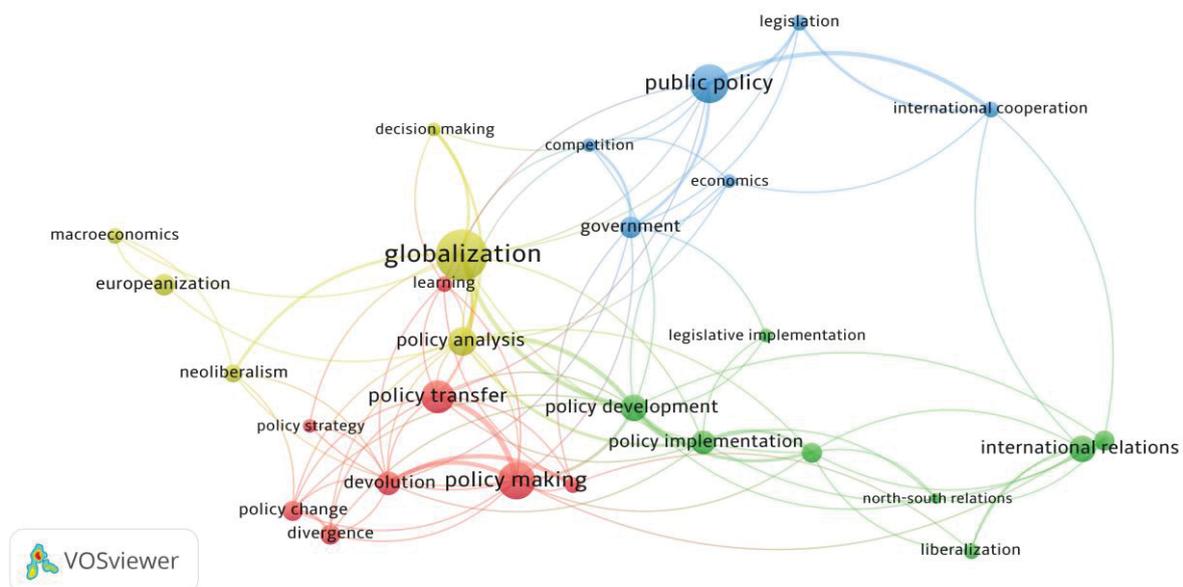


Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos na base *Scopus*.

Com relação aos estudos sobre *policy learning* e *isomorphism*, os documentos relacionados nestas categorias não trazem menções às outras modalidades de espriamento. Isso confirma que essas duas abordagens são mais descoladas das demais (a expressão *policy learning*, por exemplo, recupera nas buscas junto às bases de artigos científicos, numerosos documentos acerca de aprendizado de máquinas/*machine learning*, inteligência artificial etc.). Quanto ao isomorfismo, os resultados podem reforçar com inúmeros estudos ligados à psicologia organizacional, administração de empresas, recursos humanos etc.

Com relação ao conceito de convergência (Figura 21), percebe-se grande similaridade com o conceito de difusão, tanto nos fatores que a provocam como no processo em si. A diferença, nesse caso, pode residir mais na forma como o conceito é aplicado, o que depende da análise do caso empírico.

FIGURA 21 - TEMAS MAIS CITADOS NA MODALIDADE *POLICY CONVERGENCE*. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, EM FEVEREIRO DE 2019.



Elaboração própria com uso do software *VosViewer*, com base em dados obtidos na base *Scopus*.

No portfólio de estudos empíricos desta tese (N=374), apenas 31 artigos foram identificados através da *string* '*policy convergence*'. A análise dos artigos demonstra que esse referencial é utilizado com maior frequência em estudos que tratam do espriamento de políticas entre diferentes países, especialmente aqueles que se encontram dentro de um cenário que pressupõe ou facilita a harmonização de políticas, como Europa (21 artigos) ou países ligados a Westminster (sete, dos dez casos restantes ocorrem no Canadá e Austrália). Isso se confirma através dos termos que aparecem com destaque na Figura 16, como '*europeanization*',

'international cooperation', 'north-south relations', além do próprio termo 'globalization', o que também reforça a aproximação do tema com questões concernentes às Relações Internacionais.

Outra característica que pode ajudar a compreender um campo de estudo, é a origem e vínculo institucional de seus principais autores, que analiso no próximo item.

4.2.5 – Vínculos acadêmicos dos pesquisadores das diversas modalidades

Acerca da origem e vínculo institucional dos autores mais citados em *policy learning*, *lesson-drawing*, *policy diffusion*, *policy transfer*, *policy convergence* e *policy isomorphism*, com base nos resultados apresentados anteriormente, no Quadro 7 relaciono os autores dos cinco artigos mais citados de cada categoria, juntamente com sua vinculação acadêmica (quando da publicação do artigo em referência) e o país da universidade.

É possível perceber a centralidade de universidades e autores de países de idioma inglês, (assim como as instituições a que são vinculados, a grande maioria dos autores é de origem estadunidense, britânica, canadense ou australiana, inclusive Diane Stone, que embora vinculada à Universidade Centro-Europeia, na Hungria, é britânica). Além disso, todas as instituições acadêmicas situam-se no hemisfério norte. O conjunto de artigos mais citados (30 documentos), foi publicado em 22 periódicos, com apenas cinco ocorrências não indexadas em Ciência Política e Relações Internacionais, ou Sociologia e Ciência Política, no *ranking* de publicações do *Scimago* (nas demais áreas, são dois documentos em Estudos Urbanos e dois em Administração Pública, em Educação, Psicologia e Geografia, um documento cada). Apenas quatro periódicos são simultaneamente indexados na base *Qualis/Capes*. Dos 40 autores relacionados, oito são mulheres.

QUADRO 7 – VÍNCULOS ACADÊMICOS DOS AUTORES DOS ARTIGOS MAIS CITADOS NAS MODALIDADES DE ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, MARÇO DE 2019.

Ref. T.	Ordem	Autor	Vinculação Acadêmica	País
ISOM	1	Meyer J.W.	<i>Stanford Univ.</i>	US
		Boli J.	<i>Emory Univ.</i>	
		Thomas G.M.	<i>Arizona St. Univ.</i>	
		Ramirez F.O.	<i>Stanford Univ.</i>	
PT PD	1	Dolowitz D.P.	<i>Univ. of Liverpool</i>	UK
PC LD		Marsh D.	<i>Univ. of Birmingham</i>	
PD	2	Simmons B.A.	<i>Harvard Univ.</i>	US
		Elkins Z.	<i>Univ. of Illinois</i>	
LD	2	Rose R.	<i>Univ. of Strathclyde</i>	UK
ISOM	2	Guler I.	<i>Univ. of Pennsylvania</i>	US
		Guillén M.F.	<i>Univ. of Pennsylvania</i>	
		Macpherson J.M	<i>Univ. of Texas at Austin</i>	
PC	2	Bennett C.J.	<i>Univ. of Victoria</i>	Canada
PL	2	Sanderson I.	<i>Leeds Univ.</i>	UK
PT	2	Peck J.	<i>Univ. of British Columbia</i>	Canada
		Theodore N.	<i>Univ. of Illinois</i>	US

ISOM	3	Meyer J.W. Jepperson R.L.	<i>Stanford Univ.</i> <i>Univ. of Tulsa</i>	US
PT	3	Mccann E.	<i>Simon Fraser Univ.</i>	Canada
PD	3	Shipan C.R. Volden C.	<i>Univ. of Michigan</i> <i>Ohio St. Univ.</i>	US
PC	3	Evans G.	<i>London Metrop. Univ.</i>	UK
PL	3	May P.J.	<i>Univ. of Washington</i>	US
ISOM	4	Mizruchi M.S. Fein L.C.	<i>Univ. of Michigan</i>	US
PT	4	Stone D.	<i>Central European Univ.</i>	Hungria
PD	4	True J. Mintrom M.	<i>Univ. of South. California</i> <i>Michigan State Univ.</i>	US
PC	4	Drezner D.W.	<i>Univ. of Chicago</i>	US
PL	4	Betsill M.M. Bulkeley H.	<i>Colorado St. Univ.</i> <i>Univ. of Durham</i>	US UK
LD	4	Marsh D. Sharman J.C.	<i>Australian Nat. Univ.</i> <i>Griffiths Univ.</i>	Australia
ISOM	5	Kotovsky K. Hayes J.R. Simon H.A.	<i>Community Coll. of</i> <i>Allegheny Ct.</i> <i>Carnegie-Mellon Univ.</i>	US
PT	5	Brenner N. Peck J. Theodore N.	<i>New York Univ.</i> <i>Univ. of British Columbia</i> <i>Univ. of Illinois</i>	US
PL	5	Lingard B.	<i>Univ. of Quennsland</i>	Australia
PD	5	Mintrom M. Vergari S.	<i>Michigan St. Univ.</i> <i>Univ. of Northern Iowa</i>	US
PC	5	González S.	<i>Univ. of Leeds</i>	UK
LD	5	Benson D. Jordan A.	<i>Univ. of East Anglia</i>	UK
PL LD	1/3	Bennett C.J. Howlett M.	<i>Univ. of Victoria</i> <i>Simon Fraser Univ.</i>	Canada

Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Quanto à utilização de métricas bibliométricas, cabem algumas considerações. Percebo que as análises bibliométricas podem ser comprometidas por vieses ocultos, inconsistências e imprecisões das próprias bases de artigos científicos e falhas na seleção de filtros e critérios de seleção. É o caso do artigo “*The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*”, de Paulo DiMaggio e Walter Powell (1983), não identificado pelos filtros utilizados nesta pesquisa junto à base *Scopus*, mesmo com diferentes combinações de *strings*. Isso poderia não ser significativo, não se tratasse de um artigo que possui mais de 50.000 citações no *Google Scholar*, e mais de 15.000 citações no *Scopus*, sendo referenciado em grande parte dos estudos sobre isomorfismo (atesto isso ao analisar as referências dos artigos do portfólio bibliográfico). Isso se aplica também às obras de Ewerett Rogers, responsável por uma das principais definições sobre *diffusion of innovations* e com inúmeros estudos no tema.

4.3 DISCUSSÃO

Concluir sobre a similaridade ou diferença entre as abordagens que tratam dos processos de espraio de políticas públicas a partir de dados bibliométricos, ao menos nas análises aqui apresentadas, não fornece resultados conclusivos, mas evidências de que algumas inferências que realizei nesta pesquisa se confirmam e outras não.

Com relação à aproximação teórica entre as abordagens do *policy learning* e do *lesson-drawing*, ainda que ambas se dediquem a observar casos de aprendizado de/sobre políticas públicas, a análise dos dados bibliométricos (principais autores, documentos e áreas de políticas) não reforça a similaridade entre as duas temáticas. *Lesson-drawing*, inclusive, parece possuir mais aproximação com os estudos de *policy transfer* do que de *policy learning*.

Quanto à modalidade isomorfismo, os dados bibliométricos apontam para uma diferenciação mais marcada entre esta e as demais abordagens sobre espraio de políticas.

Quanto ao documento mais citado em várias das temáticas – “*Learning from abroad...*”, de Dolowitz e Marsh (2000), a ligação do documento com as diferentes abordagens, confirmada pelas informações bibliométricas, parece realmente decorrer do conceito guarda-chuva e do *framework* de análise apresentados no documento, que é muito utilizado nos estudos de espraio nas diferentes modalidades. No entanto, não possui centralidade em todas as modalidades, especialmente em *policy diffusion*.

Neste capítulo e no anterior, fiz um mapeamento quantitativo e qualitativo da amostra de estudos selecionados mediante revisão sistemática da literatura em espraio de políticas em suas diferentes modalidades, buscando confirmar as oportunidades de pesquisa em aberto. Resultados da bibliometria apontaram para a existência de um debate acerca de difusão de políticas e federalismo no âmbito da *policy diffusion* como a leitura dos artigos apontou, solidamente desenvolvido nos Estados Unidos. No entanto, a pesquisa no campo carece de uma análise sistêmica desse tipo de dinâmica, que considere não apenas a possibilidade de difusão e o recorte territorial estadunidense, mas que conjugue as demais modalidades de espraio de políticas públicas, e os diversos contextos políticos em que podem ocorrer.

Parto da consideração que aliar o estudo sobre o espraio de políticas ao estudo sobre divisão de poder e relações intergovernamentais é uma agenda de pesquisa menos explorada (ou explorada de modo clusterizado) e promissora, pois ambientes de compartilhamento de funções executivas, administrativas, legislativas, tributárias entre unidades escalonadas verticalmente dentro de uma mesma estrutura política podem afetar o trânsito de inovações entre as jurisdições

(MINTROM, 1997; BERRY e BERRY 1990; VOLDEN 2006; SUGIYAMA, 2008; BAYBECK, BERRY e SIEGEL, 2011).

É esta lacuna que pretendo preencher e cujos resultados trago no capítulo 5.

5 ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS EM ESTADOS FEDERAIS E UNITÁRIOS

Este capítulo⁴¹ é dedicado ao objetivo geral desta tese. Nele apresento o debate teórico, os resultados da análise empírica e a discussão entre a literatura em espraioamento de políticas públicas e abordagens e teorias que discutem arranjos de divisão de poder e relações intergovernamentais (federalismo/unitarismo, centralização/ descentralização).

Identifico e discuto *se e como* o arranjo institucional de divisão de poder/RIGs gera incentivos ao espraioamento de políticas (identificando características e determinantes padrões que podem ser atrelados a cada modelo); em sentido contrário, *se e como* dinâmicas de espraioamento de políticas, em suas diferentes modalidades, podem interferir no arranjo institucional de divisão de poder/relações intergovernamentais de determinado sistema (por exemplo, criando atalhos e/ou alterações na relação entre as unidades ou em aspectos ligados à centralização/descentralização de poder); ou se os processos de espraioamento de políticas públicas independem do contexto em que ocorrem, sendo motivados por determinantes diversos que os arranjos de divisão de poder/relações intergovernamentais adotados no sistema político analisado.

Nos próximos tópicos trago considerações teóricas sobre arranjos institucionais de divisão de poder, após, faço uma breve análise das características dos estudos do portfólio, a seguir apresento e discuto as contribuições desses estudos para o debate arranjos institucionais de divisão de poder + espraioamento de políticas.

5.1 PROCEDIMENTO METODOLÓGICOS

Realizei a leitura e análise de estudos empíricos selecionados a partir de revisão sistemática da literatura, conforme protocolo de pesquisa apresentado no capítulo 2 (Quadro 5). Esse portfólio contém 115 artigos (relacionados no Apêndice 1) que apresentam análises empíricas sobre espraioamento de políticas públicas entre unidades constitutivas (governo central e unidades subcentrais) de sistemas políticos federais ou unitários, centralizados e descentralizados.

Na leitura dos artigos identificados segui sugestões da análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Na etapa de pré-análise foi feita a seleção dos artigos aderentes (*corpus*) e uma leitura superficial do portfólio a fim de conhecê-lo e criar códigos e categorias de análise que orientaram a exploração do conteúdo dos documentos (etapas realizadas com auxílio do *software* NVIVO, categorias/códigos apresentados e descritos no Capítulo 2, Quadro 6). Identificados os códigos de

⁴¹ O presente capítulo é um desdobramento do artigo “Divisão de autoridade em Estados unitários e federais e difusão de políticas”, da doutoranda e de sua orientadora Samira Kauchakje, publicado na Revista BIB (Anpocs), São Paulo, n. 85, 1/2018 (publicada em julho de 2018), pp. 27-55, DOI 10.17666/bib8502/2018.

interesse em cada documento, eles foram agrupados, organizados e analisados de forma integrada, à luz da literatura sobre espraiamento de políticas públicas e divisão territorial de poder.

Examinei fluxos verticais e horizontais do trânsito de políticas, possibilidades de indução ou coerção pelo governo central, mecanismos como imitação, competição ou cooperação entre as unidades e elementos que interferem nos processos de espraiamento de políticas naqueles contextos. Busquei discutir o espraiamento de políticas ou de seus componentes (conteúdo, instrumentos, metas etc.) como um dos fatores do que denomino de modelagem intergovernamental de políticas, compreendendo que esse tipo de modelagem é um elemento a ser analisado tanto nos estudos sobre espraiamento, quanto sobre relações intergovernamentais em diferentes arranjos políticos federais, unitários ou híbridos.

5.2 DIVISÃO TERRITORIAL DE PODER E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Minha perspectiva de análise da divisão de poder no âmbito das políticas públicas é a da estrutura de divisão territorial ou vertical entre unidades de um sistema político (central e subcentrais), no contexto das regras formais que dividem competências entre ordens ou níveis de governo, concentrando poderes no ente central e/ou concedendo maior ou menor autonomia às unidades subcentrais. De forma relacionada, considero também a aceção sobre poder decisional mais ou menos centralizado e a “distinção conceitual entre responsabilidade pela execução de políticas públicas (*policy-making*) e a autoridade para tomar decisões sobre estas mesmas políticas (*policy decision-making*)” (ARRETCHE, 2010, p. 596).

Nestes dois sentidos recorro à concepção de divisão territorial que supera a rigidez da dicotomia teórica entre arranjos federais ou unitários, entendendo que, ainda que cada país estruture constitucionalmente suas relações intergovernamentais de uma ou outra forma, a operacionalização destas relações frequentemente é pautada por gradações de federalismo mesmo em estados unitários (WATTS 2013, p. 21).

Para compreender a suposta distinção entre federalismo e unitarismo, importa voltar às definições de *'self rule'* e *'shared rule'*, amplamente relacionadas aos estudos sobre aqueles arranjos. O primeiro seria a capacidade de governos subnacionais exercerem autoridade em seus próprios territórios, de forma autônoma, em ao menos algumas áreas de políticas, enquanto o segundo seria o exercício de autoridade pelos governos subnacionais em conjunto, participando das decisões tomadas em nível nacional (HOOGHE e MARKS, 2016, p. 23, 60).

A ideia de *"self-rule plus shared rule"* (ELAZAR 1987, p. 12) garantindo a coexistência de competências próprias e de competências compartilhadas entre governo central e unidades

subcentrais definiria os estados que adotam o sistema federal (para os unitários haveria apenas o *shared rule*), mas, empiricamente não os distingue dos estados que adotam o arranjo unitário. Medidas de descentralização de poderes ou funções (políticas, administrativas, tributárias), assegurando que parcela de poder seja exercida em nível regional/local podem ser identificadas em diversos países unitários como Itália, Espanha, Dinamarca. Ou seja, “*estruturas territoriais de governança são muito menos fixas do que as escolhas constitucionais*” (ARRETCHE, 2020, p. 7)

Assim, tanto em estados unitários como em federações pode haver maior ou menor centralização de poder no governo central. *Centralização e descentralização podem ser entendidas como questões de grau*, do que se conclui que a categorização entre os estados não é binária, mas segue um *continuum* (LIJPHART, 2012). Vários autores, entre os quais Lijphart (2012) apresentam propostas de classificação dos países de acordo com características relacionadas abstratamente a maior ou menor centralização. Tais classificações tendem a ser precárias, não acompanhando as oscilações dos países dentro da escala adotada; normativas, desconsiderando fatores contextuais que diferenciam unidades teoricamente classificadas em uma mesma categoria; e, controversas, sendo possível identificar uma mesma unidade categorizada de formas antagônicas por diferentes autores, como ocorre no caso brasileiro, entendido como um caso de *demos-enabling* por Arretche (2013), enquanto para Stepan (2000) seria o sistema ‘mais *demos-constraining* do mundo’⁴². Proposta bastante interessante é trazida por Hooghe e Marks (2012, 2016) que, após analisar e comparar cinco diferentes índices de federalismo, centralização e descentralização, apresentam um novo índice (RAI - Regional Authority Index) que considera as dimensões do *self rule* e do *shared rule* em 96 países no período de 1950 a 2018, a partir de dez variáveis.⁴³

Segundo Arretche (2010), uma maior centralização limita a autonomia decisória subnacional, relegando-as, geralmente, à capacidade executória enquanto menos centralização e descentralização permitem que as unidades subnacionais tenham autonomia decisória e para a execução. Nos estados e municípios brasileiros, por exemplo, as políticas de educação, saúde e assistência social, principalmente, correspondem ao primeiro formato – centralizado; e as políticas de infraestrutura urbana, habitação e transporte público, ilustram o último.

⁴² Stepan salienta em um de seus artigos “*I provide the evidence showing that Brazil has by far the most demos-constraining democratic federal system in the world*” (STEPAN, 2000, p. 147), enquanto artigo de Arretche afirma “*Stepan incorrectly described Brazil as an extreme case of demos-constraining federalism. This note provides evidence about the demos-enabling elements of the federal state*” (ARRETCHE, 2013, p. 146).

⁴³ A versão atual do RAI pode ser acessada em <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>

Um dos traços distintivos entre estados constituídos sob o sistema unitário ou sob o sistema federal seria a fonte de poder e autoridade, que nos modelos unitários está situada unicamente no governo central. Nessa perspectiva, o federalismo seria o mais típico e drástico modelo de divisão de poderes, pois os distribui entre níveis inteiros de governo (LIJPHART, 2012, p. 174). Nos estados unitários pode haver, através de discricionariedade do governo central, algum grau de descentralização de capacidades políticas, fiscais ou administrativas em prol das unidades subcentrais, mas estas podem ser restringidas ou retiradas a qualquer momento. No modelo unitário, o governo central controla todo o aparato governamental, inclusive das unidades subcentrais, enquanto no modelo federativo o governo central, além de dividir poder com as unidades subcentrais, garante que elas o exerçam efetivamente (LIJPHART, 2012, p. 175).

No exemplo antes citado, Stepan (1999) e Arretche (2013) discutem condições institucionais para que, numa federação, haja concentração de poder do governo central: amplos poderes de formulação de políticas (amplo alcance e amplitude jurisdicional) e a redução dos pontos de veto para aprovação de legislação de seu interesse. A primeira autoriza o governo central a ter iniciativa legislativa na maioria das políticas, enquanto a segunda requer apenas pluralidades – e não supermaiorias – para aprovar as leis que o favorecem. Stepan (1999) frisa a distinção entre *demos constraining* e *demos enabling*, isto é, a capacidade que as unidades subnacionais têm de restringir o poder central através de pontos de veto como o bicameralismo simétrico e com isso considera que o Brasil seria um caso extremo de *demos constraining*. Ames (2003) vai no mesmo sentido, afirmando que a estrutura institucional brasileira, tal como o sistema eleitoral que organiza a representação política em distritos eleitorais coincidentes com os limites dos estados e com os processos político-partidários locais, concede aos estados poderes decisivos na manutenção do *status quo*.

Porém, Marta Arretche (2013) considera que, no Brasil, a União possui amplos poderes de formulação e condições institucionais de aprovação de legislação de seu interesse, *ou seja, as instituições políticas brasileiras não constroem as mudanças, elas as tornam possíveis, fortalecendo o governo central*. Autores desta última vertente destacam, no caso brasileiro, a proeminência do poder Executivo e o papel dos líderes partidários no que diz respeito à iniciativa e às votações no geral e, à iniciativa e execução da lei orçamentária, em particular (COUTO, 2001, p. 85; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002; ARRETCHÉ e RODDEN, 2004; CHEIBUB, FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009).

Assim, o sistema brasileiro é desenhado de modo a limitar que grupos minoritários bloqueiem a vontade da maioria. Desta forma, combinadas as instituições do federalismo

brasileiro, o amplo campo de competências legislativas da União, o predomínio de interesses partidários que enfraquece ou anula a representação de interesses territoriais nas casas legislativas, temos um governo central altamente fortalecido, o que, ao contrário do que defendem Stepan (1999) e Ames (2003) situa o Brasil como um caso de *demos enabling* e, em relação a determinadas políticas públicas (como as já mencionadas saúde, educação, assistência social) seria caracterizado como um federalismo centralizado (ARRETCHE, 2013).

Portanto, nos estudos sobre divisão de poder entre unidades central e subcentrais, as noções relativas aos pares centralização – descentralização e federal – unitário, bem como suas relações, não são inequívocas. Rodden (2005) destaca que a diferença entre estados unitários e federações não se dá pela descentralização de autoridade em termos genéricos, mas principalmente pela descentralização da autoridade fiscal, e depois pela autoridade política e de gestão de políticas. Ao presente estudo interessa a descentralização na gestão de políticas, que pode ocorrer, em maior ou menor grau, tanto em estados unitários, como em federações. A descentralização *de* políticas refere-se à mudança de uma situação “*de completo controle do governo central para a de um envolvimento entre o centro e uma ou mais unidades subnacionais*” (RODDEN, 2005, p. 15).

Lijphart (2012) elenca três principais elementos que distinguem estados unitários de estados federados: divisão do poder legislativo, rigidez constitucional e tribunal constitucional. Quanto à primeira característica, o contraste poder legislativo unicameral X poder legislativo bicameral corresponderia, em termos gerais, à dicotomia unitário X federal; quanto à segunda e terceira, e como antes anunciado, o federalismo estaria relacionado com maior dificuldade de se promover alterações na Constituição e com forte atuação dos tribunais constitucionais, enquanto estados unitários teriam constituições mais flexíveis e tribunais constitucionais ausentes ou fracos.

Em outras palavras, da garantia constitucional de autonomia no sistema federal, que protege unidades subcentrais da retirada unilateral de poderes por parte do governo central, derivam duas características relevantes dos sistemas federativos – a rigidez constitucional e a presença de tribunais constitucionais fortes, atuando como salvaguardas do pacto federativo. O acordo pelo qual unidades autônomas cedem autoridade ao centro formando uma federação, prevê garantias, entre as quais: i) constituição que tutele autonomia e soberania das unidades, concedendo, em alguns casos, “*poderes residuais*” àqueles outorgados ao governo central; ii) tribunal constitucional forte e independente; iii) quóruns qualificados para aprovação de mudanças políticas, especialmente aquelas que alteram a distribuição de autoridade política e fiscal (RODDEN, 2005, p. 17-18).

Os componentes elencados por Lijphart e Rodden demonstram que, no federalismo, teríamos uma estrutura de repartição de autoridade entre diferentes níveis de governo, baseada em um conjunto de instituições próprias que asseguram distribuição e redistribuição de autoridade, ao mesmo tempo em que a soma das autoridades dos governos central e subcentral é fixa, o que preserva a unidade e estabilidade do todo (RODDEN, 2005, p.17).

As análises mais apuradas substituem a tradicional e engessada dicotomia entre estados unitários e federais, pela ideia de estados híbridos que, mesmo que originalmente formados sob determinado modelo, passam a combinar instituições e elementos de ambas as formas, em uma abordagem funcional do federalismo (MARKS, HOOGHE e SCHARKEL, 2008; PALERMO e KÖSSLER, 2017). Alguns autores chegam a afirmar que o modelo unitário está *em desuso* (GERRING, THACKER e MORENO, 2007), partindo da análise dos processos de descentralização, devolução e federalização. Por outro lado, observa-se casos de estados federais em que a descentralização não é um traço distintivo tão marcante, e onde as principais competências e autoridade decisória concentram-se no governo central, como Brasil, Argentina ou Áustria.

Nesse contexto se enquadram processos de federalização e devolução como os observados na Espanha e Reino Unido, respectivamente. Através da federalização, acordos entre governo central e unidades subcentrais (regiões, províncias etc.) se desenvolvem de modo que o federalismo vai se tornando presente sem que a organização federal efetivamente exista (BALDI, 1999). Com a devolução, temos a transferência de autoridade decisória e executória para níveis não centrais, em um processo em que há reconfiguração de autoridade nos dois polos (ONGARO, 2006, p. 9).

A Espanha é citada por Watts (2013) como um país que é uma *federação em tudo, menos no nome*, e que ela e África do Sul, apesar de incorporarem inúmeros elementos do federalismo em sua estrutura, evitaram adotar a *marca* “federação”. Lijphart (2012) considera que a Espanha é o país mais difícil de ser classificado, devido à ampla autonomia que deu a regiões como a Catalunha, Galícia, País Basco; incluindo-a como um caso de estado semi-federal e acrescentando que

[a] categoria semifederal inclui três democracias que Robert Dahl chamou de "sociologicamente federais" (citado em Verba 1967, 126): Bélgica, Holanda e Israel. Os governos centrais desses países há muito reconhecem, fortemente subsidiam e delegam poderes a associações privadas estabelecidas pelos principais grupos religiosos e ideológicos dessas sociedades com importantes funções semi-públicas, especialmente nos campos da educação, cultura e saúde. Como esses grupos não estão geograficamente concentrados, o

federalismo sociológico se desvia do critério de Riker de que as unidades componentes de uma federação devem ser de natureza *regional*.” (LIJPHART, 2012, p. 180)⁴⁴

Lembro, no entanto, que tentativas de independência da Catalunha, como as ocorridas em 2016-2017, provocaram reações do governo central em Madri⁴⁵ no sentido de preservar a unidade espanhola. Isto denota que o país mantém forte a prerrogativa de retirada de poderes das unidades constituintes, o que sinaliza que as características do modelo unitário permanecem presentes.

Dentre os modelos de estado que adotam o federalismo, o mais comum é a federação⁴⁶, que possui as seguintes características estruturais: i) no mínimo duas ordens de governo (central e subcentral); ii) distribuição constitucional de autoridade legislativa, executiva e alocação específica de recursos para cada ordem; iii) garantia de participação das unidades constituintes nos processos decisórios do governo central, geralmente através de uma segunda câmara legislativa; iv) constituição escrita e rígida, não unilateralmente emendável e com regras específicas para alteração; v) corte capaz de decidir conflitos intergovernamentais; vi) mecanismos e instituições que facilitem a colaboração intergovernamental nas áreas em que as competências são compartilhadas ou sobrepostas (WATTS, 2013, p.25).

A origem de uma federação pode decorrer de questões históricas e geográficas/territoriais, em que a extensão e a diversidade do território seria uma das razões da escolha pelo modelo federativo (caso de Brasil, Argentina, Austrália, por exemplo); ou por questões culturais, étnicas, religiosas que produzem tensões impelindo à necessidade de inclusão e/ou autonomia, como nos casos da Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Canadá, Etiópia. Contraditoriamente, os mesmos motivos que conduzem à opção federativa e à promoção de regras compartilhadas, como a necessidade de “acomodar” diversidades históricas, étnicas, linguísticas, culturais, populacionais ou geográficas, podem provocar o enfraquecimento da federação em razão da busca por maior autonomia pelas unidades constitutivas.

A formação da federação pode seguir três movimentos: agregação de unidades anteriormente separadas, como nos Estados Unidos e Suíça; devolução de autonomia de um estado unitário para unidades constituintes, como na Bélgica, Alemanha, Nigéria; ou combinação desses fluxos, como na Índia, Canadá e Malásia. Destes movimentos surgem conflitos, no primeiro caso,

⁴⁴ The semifederal category includes three democracies that Robert Dahl has called “sociological federal” (cited in Verba 1967,126): Belgium, the Netherlands and Israel. The central governments of these countries have long recognized, heavily subsidized, and delegated power to private associations with important semipublic functions, especially in the fields of education, culture, and health care, established by the major religious and ideological groups in these societies. Because these groups are not geographically concentrated, sociological federalism deviates from Riker’s criterion that the component units of a federation should be *regional* in nature. (LIJPHART, 2012, p.180)

⁴⁵ Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-europe-41576479>, publicado em 10 de outubro de 2017, acesso em 03 de março de 2021.

⁴⁶ Outros modelos seriam, por exemplo: *Unions, federacies*, confederações, condomínios.

visando à autonomia das partes constituintes, no segundo, no sentido da retenção de poder pelo governo central originário, enquanto no terceiro, uma cadeia de concessões entre as unidades que se combinam precisa ser celebrada em prol da unidade (WATTS, 2013, p. 27).

A diversidade presente em algumas federações pode justificar a distribuição assimétrica de poderes, pois incorporar alguma assimetria é uma forma de acomodar tensões decorrentes de questões geográficas, sociais, culturais ou econômicas que existam entre as unidades (GIBSON, CALVO e FALLETI, 2003; WATTS, 2013). Um exemplo dessa assimetria é a representação desproporcional dos distritos eleitorais nas casas legislativas. Isto é, pelas regras eleitorais, as unidades subnacionais mais populosas e, geralmente, economicamente mais desenvolvidas, têm um número relativamente menor de cadeiras legislativas do que unidades menos populosas e, frequentemente, menos desenvolvidas (SAMUELS e SNYDER, 2001; LIJPHART, 2012; KAUCHAKJE, 2017). A representação distrital desproporcional seria

uma forma de equalizar unidades regionalmente desiguais e evitar favorecimento de umas unidades em detrimento de outras. Neste sentido, vários estudos apontam que unidades sobre representadas recebem mais recursos do que os distritos sub representados (ARRETICHE e RODDEN, 2010; *apud* KAUCHAKJE, 2017, p. 33)

Feitas essas considerações, importante destacar, no mesmo sentido do que destaca Arretche (2020, p. 2), que grande parte do debate em torno da divisão binária entre federalismo e unitarismo provém da teoria positiva das formas de Estado, e que os atributos e características conferidos teoricamente a este ou àquele modelo, especialmente quanto aos aspectos da *self rule* e da *shared rule*, nem sempre se verificam empiricamente. O meu estudo pretende contribuir com essa discussão.

Por fim, arranjos institucionais em que coexistem instâncias decisórias diversas, seja exercendo independentemente suas competências e atribuições, seja atuando em participação com as demais instâncias na tomada de decisão ou na execução de políticas públicas, pressupõe a existência de relações intergovernamentais. Importa aqui, discutir relações que se estabelecem ‘verticalmente’ ou ‘horizontalmente’ entre os diversos níveis territoriais de um sistema político, unitário ou federal.

A forma de distribuição de competências e recursos entre níveis de governo distintos, por si só, pode criar incentivos às relações intergovernamentais, ao estabelecer, por exemplo, áreas de atuação coordenada entre os níveis de governo, ou ao criar instâncias intergovernamentais de discussão ou decisão. Wright (1988, p. 5) ao analisar a evolução das RIGs no contexto estadunidense, salienta que ela ocorreu a partir de um modelo de conflito (metáfora do *layer cake*

federalism), passando pelo cooperativo (*marble cake federalism*), concentrado (federalismo dirigido), criativo (federalismo difuso) e competitivo (federalismo fragmentado). Embora o autor tenha considerado que estas seriam etapas de um processo, entendo se tratar de formas pelas quais as RIGs se materializam. Conflito, cooperação, competição, coordenação e até mesmo coerção podem ser efeitos das relações que se estabelecem entre diferentes níveis de governo, a depender do contexto em que ocorrem.

Quanto ao conflito entre as unidades territoriais, ele pode decorrer de estímulos contemporâneos que provocam os diferentes níveis de forma simultânea, podendo gerar preempção (um nível age antecipadamente e bloqueia a ação dos demais) ou ação/inação concomitante⁴⁷, produzindo, frequentemente, reações como *credit claiming* ou *blame avoidance* entre níveis (LOWERY, GRAY e BAUMGARTNER, 2010; BAUMGARTNER GRAY e LOWERY 2009; VOLDEN, 2005).

A cooperação é uma consequência natural dos sistemas federativos, significando “*um padrão de interação entre as esferas de governo baseado no respeito à integridade mútua e na cooperação desenvolvida por meio de negociação*”, ainda que essa interação nem sempre ocorra de forma harmoniosa (FRANZESE, 2010, p. 41). A cooperação entre unidades subnacionais seria também uma forma de contornar o federalismo ‘*nation-centered*’, limitando os constrangimentos e imposições vindos do governo central, como destaca estudo sobre políticas de saúde na Suíça, onde a cooperação entre os cantões, especialmente na forma de comitês intergovernamentais, seria um modo de evitar a centralização de poder (AGRANOFF, 2001; FÜGLISTER e GHIRARDI, 2008; FÜGLISTER, 2012).

A competição nas relações intergovernamentais relaciona-se com a existência de ‘externalidades’ decorrentes da adoção de determinada política por uma unidade, gerando efeitos fiscais, econômicos e/ou sociais em outra(s) (aumento/diminuição de gastos/arrecadação; migração; fuga de empresas, consequências ambientais etc.) principalmente no caso de unidades vizinhas ou pertencentes à mesma região. Nessas condições os governos podem agir estrategicamente, de forma defensiva ou ofensiva medindo vantagens e desvantagens da adoção de política similar, o que pode gerar a difusão de políticas⁴⁸ (ZHAO, 2005; BERRY e BAYBECK, 2005; BAYBECK, BERRY e SIEGEL, 2011; COELHO, 2012; PACHECO, 2017).

⁴⁷ Exemplo recente é a administração da pandemia de COVID-19 em países como Brasil ou Estados Unidos, ver ABRUCIO *et al.* 2020.

⁴⁸ Com relação à competição, Silva e Kauchakje (2018) identificaram sua ocorrência em cenários em que unidades subcentrais buscam alcançar maior autonomia e independência em face do governo central (BRETON e FRASCHINI, 2003), ou afirmação perante as demais unidades como unidades inovadoras e que não seguem modelos pré-formatados (NUTLEY *et al.* 2012).

Aspecto diretamente relacionado à forma como se desenvolvem as RIGs em determinado território, são os modelos de coordenação que se estabelecem entre níveis verticalmente organizados. Segatto, ao falar da difusão de políticas de educação entre unidades subnacionais brasileiras, destaca que os arranjos de RIGs influenciam as políticas de formas diferentes:

“Elas podem produzir mais igualdade de recursos e capacidades administrativas nos municípios, diminuir desigualdades interestaduais e evitar sobreposições e lacunas na oferta de educação, melhorar a implementação de políticas federais e as relações horizontais entre estados e municípios e suas conexões em redes de políticas mais amplas.” (SEGATTO, 2017, p. 2, tradução própria)⁴⁹

A coordenação é necessária em áreas que exigem uma resposta sincronizada dos níveis de governo, e que requerem resultados mais equitativos, e o sucesso da coordenação dependerá da capacidade dos governos centrais de articular as diferentes instâncias envolvidas.

Por último, a coerção é menos provável, considerando que unidades subcentrais gozam de maior ou menor autonomia, especialmente em se tratando de sistemas federais e/ou democráticos. A coerção coloca o governo central em posição de superioridade com relação aos demais entes, criando uma relação hierárquica entre as unidades onde a negociação perde importância (KINCAID, 1997). Nos estudos analisados nesta tese, aqueles que tratam de casos ocorridos na China podem ser enquadrados nessa categoria, como o arranjo político daquele Estado pressupõe. Lá, mesmo havendo descentralização em favor dos governos locais e espaço para inovação política - o que a literatura chama de “*experimentation under hierarchy*” “*hierarchical governance*”, “*experimentation-based policy cycle*” ou “*federalism – chinese style*” - essa deve ocorrer dentro dos limites e normas pré-estabelecidos pelo governo nacional através de regras *ad hoc*, projetos-piloto e zonas/jurisdições experimentais (CHIEN, 2008; HEILMANN, 2008; HEILMANN, SHIH e HOFEM, 2013; HUANG, 2013). Mas, deve-se atentar que a opção de um Estado pelo federalismo e pela democracia não afasta, por si só, a possibilidade de coerção a partir do governo central, dada a heterogeneidade contextual; o que necessita ser observado caso a caso.

De acordo com o que foi discutido, teoricamente, sistemas federais ofereceriam incentivos maiores à inovação e ao trânsito de políticas entre as unidades, devido às características próprias desse tipo de arranjo – divisão territorial de poder mais marcada, com unidades subnacionais coexistindo e estabelecendo entre si relações de competição, cooperação, coordenação e, eventualmente, coerção. Em sentido contrário, estados unitários restringiriam a inovação e a circulação de políticas entre unidades subnacionais, em especial devido ao poder dirigente do

⁴⁹ No original: “They can produce more equality regarding resources and administrative capacities in municipalities, decrease intra-state inequalities and avoid overlaps and gaps in education provision, improve implementation of federal policies, and enhance the horizontal relations among states and municipalities and their connections in wider policy networks”. (SEGATTO, 2017, p. 2)

governo central. No entanto, o espraiamento de políticas parece estar mais relacionado à devolução de poder às unidades subnacionais, o que pode ocorrer tanto em estados federais como nos unitários.

As discussões teóricas e análises que apresento a partir do próximo item, fornecem elementos que explicam – ao menos para o recorte de estudos analisados - como o espraiamento de políticas públicas ocorre em diferentes arranjos de divisão territorial de poder e relações intergovernamentais.

5.2.1 Divisão territorial de poder e espraiamento de políticas públicas

Nesta tese assumo que políticas públicas são produto da ação (ou inação) dos governos, materializando preferências, influências, prioridades, contingências, obrigações, e provocando efeitos na sociedade (LASWELL, 1950; DYE, 1984; LOWI, 1985). Como estes elementos serão ponderados na formulação e implementação de políticas públicas está relacionado com as condições de autonomia, capacidade decisória e habilidade na realização de metas do tomador de decisão (PRZEWORSKI, 1995; EVANS, RUESCHEMEYER e SKOCPOL, 1985, p.9).

Ao formular políticas, decisores são constrangidos pelas instituições, entre elas as próprias políticas existentes anteriormente (TSEBELIS, 1997; SKOCPOL 1999) e estão sob a influência de seus valores, conhecimento e interesses; além de interagirem com grupos de interesse, movimentos sociais, partidos, e outros atores que circulam dentro e fora da burocracia governamental. Incidem também informações sobre o conteúdo de políticas já existentes em outras jurisdições, o que tem o potencial de provocar um processo de aprendizado (*policy learning, lesson drawing*), ou, ainda de recomendação, por órgãos ou especialistas nacionais ou internacionais, provocando difusão, transferência, convergência ou isomorfismo (CAIRNEY, 2009; KOSKI, 2010; PACHECO, 2012; BAE, ANDERSON e MACINCKO, 2014 etc.).

A análise do portfólio bibliográfico evidenciou que estudos sobre espraiamento de políticas tendem a destacar características dos atores envolvidos, como agem e interação, atributos do modelo que circula e mecanismos que propiciam o espraiamento da política (coerção, competição, imitação etc.). Esses estudos, ainda que considerem variáveis institucionais, não costumam trazer discussões teóricas amplas sobre o modo como esses fatores interferem nos processos de espraiamento.

Entre as variáveis institucionais consideradas nos estudos do portfólio, cito a variável partidária (WAMPLER, 2008; COELHO, 2012; COELHO, CAVALCANTI e TURGEON, 2016); a capacidade política, medida, geralmente, por profissionalismo do legislativo

(BAUMGARTNER, GRAY e LOWERY, 2009; NICHOLSON-CROTTY e CARLEY, 2018; SHIPAN e VOLDEN, 2013), ciclo eleitoral (WAMPLER, 2018; FUGLISTER, 2012); bem como variáveis ligadas à divisão territorial de poder, especificamente em estudos sobre eventos ocorridos nos Estados Unidos (WALKER; 1969; GRAY, 1973; SAVAGE, 1985; BALLA, 2001; SHIPAN e VOLDEN, 2006; NICHOLSON-CROTTY, 2009, MATTISSOFF e EDWARDS, 2014).

Quanto à divisão territorial de poder, predominam estudos que a analisam em contextos federativos, com poucos estudos que observem estados unitários e considerem essa variável, bem como aspectos relacionados à centralização/descentralização do poder. Nessa perspectiva a pesquisa desenvolvida nos Estados Unidos se destaca, visto que a maioria dos estudos estadunidenses analisa o espraiamento relacionado à ideia de unidades subnacionais como “laboratórios” para criação e difusão de políticas, devido às suas capacidades e competências.

Uma das características distintivas de sistemas políticos federais seria a capacidade de inovação das unidades subcentrais devido à autonomia política, administrativa, legislativa e fiscal atribuída a estas unidades, em arranjos, supostamente descentralizados no âmbito das políticas públicas. Governos locais teriam capacidades, competências e recursos próprios que facilitariam implementar políticas independentemente da concordância do governo central. Tais fatores permitiriam a experimentação institucional (LIJPHART, 2012, p. 175). De modo contrário, *em tese*, estados unitários teriam maior uniformidade de políticas públicas, e mesmo havendo divisões administrativas locais, estas teriam capacidade decisória para inovar *limitada*, tendo em vista o maior poder dirigente do governo central. Vale lembrar, como discutiremos adiante, que processos de federalização, descentralização e devolução têm demonstrado o enfraquecimento da distinção entre estados unitários e federados.

A literatura tem apresentado indícios que a hierarquia ou a interdependência entre as unidades, e a existência de canais comuns de comunicação entre governo central e unidades subcentrais, ou entre unidades subcentrais – são elementos facilitadores do espraiamento de políticas entre diferentes jurisdições (NYKIFORUK *et al.* 2008; HEILMANN, 2008; KEATING, 2005; PACHECO, 2017; RAFFE *et al.* 1999; WARD, 2016; NICHOLSON-CROTTY e CARLEY, 2018). Por isso, passo a discutir a repartição, a centralização de autoridade, e as relações intergovernamentais e seus efeitos no desenho de sistemas políticos unitários, federais ou híbridos, para, após, apontar possíveis efeitos destas estruturas em processos de espraiamento de políticas públicas.

Essa revisão teórica sobre arranjos de divisão de poder subsidia as análises e discussões que realizo a partir dos artigos do portfólio bibliográfico que contêm estudos empíricos. No próximo tópico, apresento um resumo das características da amostra, a partir de categorias como modalidade de espraiamento analisada, países e áreas setoriais de política. Na sequência, realizo a aproximação entre os debates teóricos sobre espraiamento de políticas e sobre divisão de poder através das contribuições dos artigos analisados.

5.3 ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE UNIDADES CENTRAIS E SUBCENTRAIS

A existência de arranjos de divisão territorial de poder dentro de um sistema político facilita a ocorrência de espraiamento de políticas públicas entre as diferentes unidades constitutivas, devido a fatores que derivam do próprio arranjo como necessidade de resposta a problemas similares ou sujeição ao mesmo desenho institucional. Além disso, favorece:

- i) o acesso a modelos de políticas públicas já adotadas por outras jurisdições através de canais de informação como redes, associações profissionais, grupos de interesse, comunidades epistêmicas, partidos políticos etc.;
- ii) a competição ou a cooperação entre as unidades, pelas quais a política pública que produz resultados (sociais, econômicos, eleitorais) em uma delas tem potencial de ser replicada na outra;
- iii) a coordenação por um centro decisório comum, com recursos para fazer circular modelos de políticas de sua preferência entre as diferentes unidades constitutivas.

O sentido do espraiamento sinaliza como os incentivos antes relacionados atuam e promovem a circulação de políticas públicas entre unidades de um mesmo sistema político. Shipan e Volden (2008, p. 841), ao observarem a difusão de políticas públicas no contexto estadunidense, ensinam que, a depender da relação entre os polos emissor e receptor da política, a difusão pode ser horizontal - entre unidades de mesma ordem, município a município, estado a estado, província a província⁵⁰; *bottom-up* - a partir das unidades subcentrais para os níveis ‘superiores’; ou *top-down* - do governo central para as unidades subcentrais⁵¹ (SHIPAN e VOLDEN, 2008, p. 841).

O espraiamento horizontal costuma resultar de competição econômica, pressão social (residentes em uma unidade sabem do sucesso de políticas em jurisdições vizinhas e pressionam a

⁵⁰ Entendo que a difusão horizontal pode ocorrer também no nível internacional, entre países.

⁵¹ Utilizo a mesma tipologia para estados unitários que contenham divisões administrativas verticais internas, pois me interessa o fluxo do espraiamento da política entre as unidades de um sistema político, independente do arranjo de divisão de poder adotado. Do mesmo modo, utilizo a classificação horizontal, *bottom-up* e *top-down* para todas as modalidades de espraiamento, considerando as similaridades entre elas.

sua para implementá-las), existência de canais informacionais entre as unidades, similaridades entre os adotantes, circulação de modelos exitosos etc. (BAYBECK BERRY e SIEGEL, 2011; BUTLER *et al.* 2017; CAIRNEY, 2009; GROSSBACK NICHOLSON-CROTTY PETERSEN, 2004; SHIPAN E VOLDEN, 2006; SUGIYAMA 2012).

A difusão vertical a partir das unidades subnacionais em direção ao governo central (vertical ascendente ou *bottom-up*) sugere a influência de políticas adotadas em nível local na adoção de políticas pelo governo regional ou central. Leis implementadas em nível subnacional podem influenciar a adoção por unidades verticalmente ‘superiores’, além de permitir que tais unidades emulem políticas exitosas já implementadas localmente, pelas quais receberão créditos (MOSSBERGER, 1999; SHIPAN e VOLDEN, 2006; SUGIYAMA, 2008 e 2011; LOWERY GRAY BAUMGARTNER, 2010; McCANN, SHIPAN e VOLDEN, 2015).

Já a difusão a partir do governo central para as unidades subnacionais (vertical descendente ou *top-down*) pode ocorrer de forma direta, por leis mandatórias ou subsídios, ou indireta, pela disseminação de ideias e modelos em discursos, relatórios, audiências ou discussões de projetos de lei, o que pode provocar antecipação – as unidades se adiantam, criando leis ou políticas antes do governo central, ou adiamento – as unidades retardam sua ação até que políticas nacionais sejam aprovadas (ALLEN, PETTUS e HAIDER-MERKEL, 2004; BAUMGARTNER, GRAY e LOWERY, 2009; BAYBECK, BERRY E SIEGEL, 2011; COÊLHO, CAVALCANTE E TURGEON, 2016; GROSSBACK, NICHOLSON-CROTTY e PETERSEN, 2004; KOSKI, 2010; MCCANN, SHIPAN e VOLDEN, 2015; SHIPAN E VOLDEN, 2006; SUGIYAMA, 2008 e 2011).

A difusão de políticas de transferência monetária na América Latina é um processo que retrata como ocorrem os diferentes sentidos de espraiamento. Particularmente no Brasil, políticas de enfrentamento da pobreza através de transferências em dinheiro aos destinatários, foram inicialmente criadas pelos governos locais, difundindo entre eles (difusão horizontal). Esse modelo local, a partir de um processo vertical ascendente, influenciou a criação de políticas similares pelo governo central (SUGIYAMA, 2008, 2011; COÊLHO, 2012, COÊLHO, TURGEON e CAVALCANTE, 2015) e seu êxito colaborou com seu espraiamento para outros países (difusão horizontal internacional), incentivado por diretrizes e prescrições oriundas de organizações como UNESCO, ONU, Banco Mundial⁵².

⁵² Silva (2015) e Silva, Kauchakje e Delazari (2017) analisaram este mesmo processo, mas na perspectiva da difusão horizontal internacional, *entre países* da América Latina e Caribe.

Feitas essas considerações, passo a analisar casos empíricos retratados nos estudos do portfólio que ilustram as possibilidades antes descritas. Busco encontrar elementos que aproximem ou diferenciem o modo como os processos de espraio de políticas públicas ocorre entre unidades de um mesmo sistema político, a depender do arranjo de divisão territorial de poder em que eles ocorrem.

5.3.1 Portfólio Bibliográfico de estudos empíricos: elementos distintivos

Utilizando recursos da RSL, selecionei, entre os estudos identificados nas bases de artigos científicos, documentos que trazem estudos empíricos sobre o espraio de políticas entre unidades constitutivas de sistemas federais ou unitários, centralizados ou descentralizados. O portfólio é composto por 115 artigos (relacionados no Apêndice 1), um identificado na base *Scielo*, 75 artigos extraídos da base *Scopus* e 39 artigos acrescentados de modo complementar⁵³.

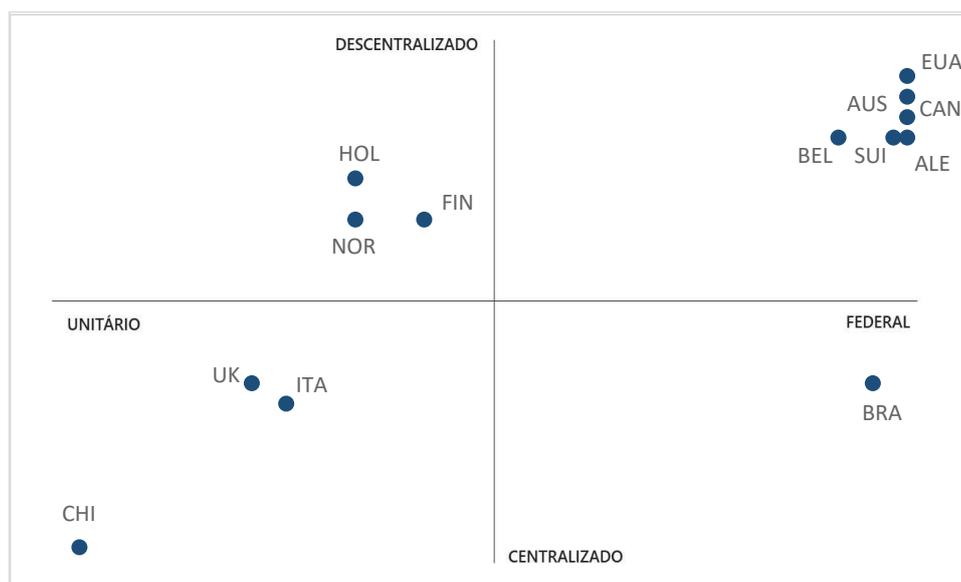
Considerando a modalidade de espraio analisada, predominam estudos sobre difusão de políticas públicas, abordagem que aparece isoladamente ou combinada, principalmente, com *policy learning*. A conjugação das abordagens é opção de pesquisas que exploram contribuições de ambos os referenciais (HEILMANN, 2008; HEILMANN, SHIH e HOFEM, 2013; SILVESTRE e PEDROZO, 2016) e daquelas que se alinham ao entendimento que o aprendizado é um mecanismo que precede a difusão nos casos em que ela ocorre entre pares (similaridade ideológica, cultural, econômica), unidades vizinhas, ou quando o que se difunde é uma política exitosa (BOEHMKE e WITMER, 2004; BROMLEY-TRUJILLO *et al.* 2016; KOSKI, 2010; MOONEY, 2001; MOSSBERGER, 1999; SHIPAN e VOLDEN, 2013 etc.).

Estudos que mobilizam o conceito de difusão analisam, em sua maioria, eventos ocorridos em sistemas federais, com destaque aos Estados Unidos. Apenas dois dos 78 artigos que utilizam o conceito de difusão se referem a estados unitários, e somente seis observam eventos em países europeus, onde predominam as abordagens da transferência e da convergência.

Quanto ao arranjo institucional, a Figura 22 posiciona os países observados nos estudos do portfólio dentro dos binários unitário/federal e centralizado/descentralizado.

⁵³ O Capítulo 2 detalha as estratégias e opções metodológicas que resultaram na composição do portfólio bibliográfico de estudos empíricos.

FIGURA 22 – POSIÇÃO DOS PAÍSES DA AMOSTRA QUANTO À DIVISÃO TERRITORIAL DE PODER. RSL EM ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, MARÇO DE 2021.



Elaboração própria a partir de dados da pesquisa, com base em Badi (1990), Lijphart (1999), Arretche (2013), Hooghe e Marks (2012, 2016).

Tentativas de classificação tendem a ser precárias, não acompanhando as oscilações dos países dentro da escala adotada; normativas, desconsiderando fatores contextuais que diferenciam unidades teoricamente classificadas em uma mesma categoria; e, portanto, controversas⁵⁴, sendo possível identificar uma mesma unidade categorizada de formas antagônicas, como ocorre no caso brasileiro, entendido como um caso de *demos-enabling* por Arretche (2013), e como o sistema ‘mais *demos-constraining* do mundo’⁵⁵ por Stepan (2000). Nesse sentido, a figura traz uma tentativa de classificação dos países objeto de estudo. Com relação à forma unitária ou federal, considere as opções constitucionais de cada país; quanto à centralização ou descentralização, partindo do *continuum* apresentado em Baldi (1999), combino conclusões de diferentes autores e estudos como forma de minimizar imprecisões.

Outro aspecto relevante é a unidade territorial em que ocorrem os eventos observados nos estudos do portfólio. Nessa classificação, considere, em uma escala de divisão territorial de poder, como: i) nível nacional/central aquele que tem a titularidade da devolução de poderes, podendo ou não reparti-lo com as demais unidades constituintes (*national/central/federal government/level*);

⁵⁴ Nesse sentido, Hooghe e Marks (2012, 2016) analisam e comparam cinco diferentes índices de federalismo, centralização e descentralização, apresentando um novo índice (RAI - Regional Authority Index) que considera as dimensões do *self rule* e do *shared rule* em cada país a partir de dez variáveis. A versão atual do RAI cobre 96 países até o ano de 2018, e pode ser acessada em <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>

⁵⁵ Stepan salienta em um de seus artigos “*I provide the evidence showing that Brazil has by far the most demos-constraining democratic federal system in the world*” (STEPAN, 2000, p. 147), enquanto artigo de Arretche afirma “*Stepan incorrectly described Brazil as an extreme case of demos-constraining federalism. This note provides evidence about the demos-enabling elements of the federal state*” (ARRETCHE, 2013, p. 146).

ii) nível subnacional intermediário, que incluiria todas as unidades situadas entre o nível nacional e o nível local, e que aparecem nos artigos sob diversas nomenclaturas como *cantons, länder, provinces, estados, states, devolved territories/ administrations* etc.; e, iii) nível subnacional local, aquele cujos poderes devolvidos são ou podem ser exercidos somente em favor de seu próprio território, e que, ainda que contenha subníveis, estes não receberam nenhum nível de devolução de poder a partir do governo central (*communities, cities, municipalities, comune, municípios*).

O nível subnacional é o mais observado, com 89 estudos em unidades intermediárias (sendo 59 nos Estados Unidos) e 38 artigos que abordam unidades locais. O nível nacional/central aparece em apenas 11 estudos. Como se percebe, ainda que possam ser analisados diferentes níveis territoriais em um mesmo estudo, os casos abordam, com maior frequência, processos em que há a participação de unidades subcentrais, independentemente do arranjo de divisão de poder em que ocorrem ser unitário ou federal.

O Apêndice 2 complementa as informações anteriores, com características dos estudos do portfólio bibliográfico como arranjo institucional, abordagem, sentido do espraiamento, área setorial da política pública analisada, e número de ocorrências nas diversas categorias. O arranjo federal descentralizado é predominante, com 82 casos, a maioria com eventos nos Estados Unidos; seguido do desenho unitário centralizado, com 22 casos (no Reino Unido, China e Itália). Federal centralizado consta em nove estudos, todos no Brasil; e unitário descentralizado, três estudos (Holanda, Finlândia e Noruega). Quanto ao sentido do espraiamento, que é a relação entre as unidades envolvidas no trânsito da política, predomina o sentido horizontal, presente em 93 estudos, enquanto o sentido o vertical descendente (*top-down*) aparece em 30 artigos e o vertical ascendente (*bottom-up*), em 22 artigos. Quanto à área de política, predominam as políticas sociais, com 39 casos, seguidas de planejamento urbano, com 24 ocorrências, e ambiental, com 18.

O fato de a maior parte dos estudos identificados observar o trânsito de políticas nos Estados Unidos pode estar relacionado ao predomínio de publicações do hemisfério norte e do idioma inglês, viés subjacente à produção científica em diversas áreas de conhecimento. Por consequência, a presença marcada desse recorte territorial, pode explicar o grande número de estudos de difusão, corrente teórica onde a pesquisa estadunidense possui centralidade, conforme já destacado no Capítulo 4. Por sua vez, a significativa autonomia que o nível estadual possui nos Estados Unidos pode implicar na predominância de estudos que observam o espraiamento horizontal.

Essas informações traçam um panorama das características do portfólio de estudos empíricos. No próximo item, passo à discussão teórica sobre divisão de poder e espraiamento de

políticas apresentando e analisando as contribuições que os estudos observados trazem a esse debate.

5.4 ESPRAIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CENÁRIOS DE DIVISÃO TERRITORIAL DE PODER

O espraioamento de modelos de políticas pode interferir na formulação de políticas públicas *entre* estados e *dentro* de estados. Nesta tese interessa examinar o espraioamento de políticas no interior dos estados, considerando aspectos ligados à divisão territorial de poder e às relações intergovernamentais entre as unidades que o compõe. Dentro dessa perspectiva, observei a possibilidade de indução ou coerção pelo governo central; mecanismos como imitação, competição, cooperação ou aprendizado e elementos que facilitam ou dificultam o espraioamento nos diversos arranjos de divisão de poder.

A partir das diferenças e aproximações entre os diferentes desenhos de divisão de poder e de RIGs, e das implicações que cada modelo produz, observei especificidades dos processos de espraioamento de políticas observados nos estudos selecionados, que podem estar relacionadas àquelas variáveis e como se estabelece esta relação.

5.4.1 Argumentos e evidências sobre a modelagem⁵⁶ intergovernamental de políticas

A literatura admite que unidades subnacionais de estados federais funcionam como laboratórios que permitem a inovação e experimentação em políticas que, posteriormente, servirão de modelo para outras unidades e se difundirão, visto que políticas pré-existentes são atalhos informacionais que permitem evitar o desgaste de criar políticas, ao mesmo tempo em que se aproveita dos benefícios de uma política já testada em outras jurisdições. Ou seja, a existência de unidades que podem gerar modelos de políticas, cria uma heurística cognitiva aos tomadores de decisão, que, devido à sua racionalidade limitada e à incapacidade de acessar todas as soluções e ferramentas políticas possíveis para um problema, voltam-se para localidades similares, vizinhas ou com iniciativas exitosas, para observar como elas vêm reagindo a problemas semelhantes e antecipando decisões das demais unidades (BERRY e BERRY, 1990; GODWIN E SCHROEDEL, 2000; BERRY e BAYBECK, 2005, BAYBECK, BERRY E SIEGEL, 2011; BROMLEY-TRUJILLO *et al.* 2016; CAIRNEY, 2007; SUGIYAMA, 2011; NUTLEY *et al.*, 2012; COÊLHO, CAVALCANTI e TURGEON, 2016; McEWEN, 2005; SHIPAN E VOLDEN, 2006; etc).

No entanto, atrelar descentralização à inovação, e esta, ao espraioamento de políticas, parece contrariar a própria noção de “laboratórios da democracia”. Isto porque, à medida que uma política

⁵⁶ No sentido da circulação de modelos, na mesma ótica de Skocpol e Amenta (1983) e Kauchakje (2014).

difunde e é replicada em diferentes jurisdições, aumenta a similaridade entre elas e diminui a oferta de políticas inovadoras, ou seja, diminui a experimentação. Na lógica do isomorfismo organizacional, as organizações, ao tentarem se diferenciar, e devido a pressões diversas (competição, busca de legitimidade ou conformidade, atender a padrões ou metas), tornam-se cada vez mais parecidas (LODGE E WEGRICH, 2005).

Há dois aspectos a se ponderar na interpretação de que estados federais, em razão da divisão territorial de poder que lhes é inerente, criariam laboratórios para a experimentação de políticas. Primeiro que a existência de unidades territoriais distintas, dotadas de certo grau de autonomia e poder decisório, não é condição suficiente para a heterogeneidade de políticas, pois pode ocorrer harmonização decorrente de regulação ou de subsídios do governo central, ou de outras pressões isomórficas, como circulação de pessoal ou alinhamento político entre as unidades, similaridades (culturais, sociais, econômicas, demográficas, ideológicas, estruturais) e divulgação de modelos. Um segundo aspecto diz respeito ao pressuposto que é o desenho federal que cria incentivos à difusão de políticas. A partir da análise dos estudos do portfólio, parece ser mais acertado inferir que a inovação em políticas e sua difusão ocorrem à medida em que se descentraliza o *policy decision making* às unidades subcentrais, o que pode acontecer tanto em estados federais como em estados unitários.

Quanto ao primeiro aspecto, estudos de caso analisados nesta tese, que discutem o trânsito de políticas nos Estados Unidos, Alemanha, Bélgica e Brasil demonstram que, em que pese o arranjo federativo de tais países presumir algum grau de autonomia às unidades subcentrais, esta não resulta, necessariamente, em diferenciação das políticas públicas entre as unidades componentes (ASHWORTH, GEYS e HEYNDELS, 2006; BALLA, 2001; BAYBECK, BERRY e SIEGEL, 2011; COÊLHO, 2012; FUGLISTER, 2012; HEYNDELS e VUCHELEN, 1998; NICHOLSON-CROTTY e CARLEY, 2018; POTRAFKE, 2013). Com relação ao segundo, casos observados no Reino Unido e China, demonstram que políticas públicas também são criadas por unidades subnacionais de estados unitários ainda que nestes se presuma centralização decisória. Assim, decisões centralizadas que incorporem, em alguma medida, a heterogeneidade das unidades componentes, teriam maior potencial para possibilitar a inovação em nível subcentral, enquanto contextos descentralizados podem incentivar o efeito *bandwagoning* e a homogeneização (ASHWORTH, GEYS e HEYNDELS, 2006, p. 224; STRUMPF, 2002, p. 2).

Ainda nesse sentido, como discutido em alguns estudos da amostra, em certas áreas setoriais da política pública, como políticas sociais e ambientais, decisões centralizadas favoreceriam a equalização dos níveis de proteção. Quanto às políticas sociais, estudos que

observam o Reino Unido salientam que a centralização decisória, ao menos quanto aos níveis de proteção, asseguraria aos indivíduos dos territórios devolvidos, acesso a um mínimo de bens e serviços públicos (*social citizenship*) e desincentivaria a migração entre as unidades em busca de melhores políticas (KEATING, 2005, p. 455; KEATING, CAIRNEY e HEPBURN, 2012, p. 297). Efeitos dessa opção, como a possibilidade de uma ‘nivelção por baixo’ são descartados pelos autores, que apontam ocorrer o contrário, com as unidades adotando níveis mais altos de provisão social em uma espécie de ‘*race to the top*’. Já no Canadá, a exemplo dos Estados Unidos, a flexibilização da regulação em nível central, aliada à diminuição dos repasses federais às províncias e territórios, favoreceu a diminuição dos níveis de proteção e a limitação de acesso e elegibilidade a serviços públicos de saúde, educação e habitação, ocasionando a “*deterioração do estado de bem-estar social canadense*” (McBRIDE e McNUTT, 2007, p. 190). Com relação às políticas ambientais, Secco, Petenella e Gatto (2011, p. 105), que observam a governança multinível das florestas na Itália, defendem a necessidade de modelos vindos do governo nacional ou da União Europeia, como forma de uniformizar as políticas naquela área.

Os exemplos demonstram que o trânsito de modelos de políticas públicas entre unidades constitutivas de um sistema político independe, isoladamente, da opção pela forma unitária ou federal, e não está descartado mesmo em arranjos de centralização decisória, desde que haja algum nível de autonomia para as unidades subcentrais. Mesmo no caso de políticas mandatórias dentro de um estado unitário, não estaria eliminada por completo a discricionariedade dos governos locais, ainda que esta se restrinja ao *timing* de adoção da política em nível subnacional, de modo que a execução de leis mandatórias ‘*não é um processo mecânico de ordens centrais e obediência local*’ (JANS *et al.* 2016, p. 37 e 42⁵⁷).

Considero, dessa forma, que o potencial para a inovação e para o espraio de políticas públicas decorre da devolução de poderes às unidades constitutivas, que lhes concede alguma medida de autonomia em determinadas áreas, o que pode ocorrer tanto em estados federais quanto em estados unitários. A análise dos mecanismos, ou facilitadores do espraio, no próximo item, pode fornecer evidências complementares em favor desse entendimento.

⁵⁷ Os autores analisaram a adoção de uma política mandatória pelas municipalidades holandesas, concluindo haver, simultaneamente, independência local e interdependência horizontal no *timing* de adoção da política. No estudo, apenas um por cento dos governos locais da Holanda implementaram a política até a primeira data limite imposta pelo governo nacional, que foi sucessivamente prorrogada até que, somente dois anos após a *deadline* inicial se alcançasse adesão total (429 municipalidades). Entre os motivos identificados para essa diferença, apontam que unidades com mais recursos, melhor performance anterior na política, integrantes de redes de políticas amplas e funcionais e alinhadas politicamente com o governo nacional adotaram a política anteriormente (JANS *et al.* 2016). Este estudo não foi identificado no portfólio desta tese, mas integra estudo anterior da autora (SILVA e KAUCHAKJE, 2018).

5.4.2 Mecanismos de espraçamento de políticas

Nos artigos observados, uma discussão frequente é sobre os mecanismos pelos quais o espraçamento ocorre, ou seja, como uma política implementada em uma jurisdição é replicada em outra. Na literatura, os autores se concentram em quatro mecanismos: aprendizado, imitação, competição e coerção. O aprendizado, ocorre quando os *policy makers* retiram lições de experiências prévias de outras unidades, e baseiam sua decisão neste conteúdo (frequentemente devido ao ‘efeito vizinhança’ ou à difusão ‘entre pares’); a imitação seria uma busca de reconhecimento ou legitimidade, a tentativa de copiar determinada jurisdição ou governo para se parecer com ele; a competição seria uma decisão estratégica, decorrente da existência de políticas anteriores que provocam efeitos econômicos ou sociais para outra(s) unidade(s); e, a coerção, em contextos internos, decorreria do uso de pressões políticas ou incentivos financeiros vinculantes por unidades de maior nível na estrutura de governo, a fim de forçar as unidades inferiores a adotarem certa política (DOBBINS, SIMMONS e GARRETT, 2007; SHIPAN e VOLDEN 2008⁵⁸).

No entanto Gonnet (2016, p. 77) afirma que *a distinção entre um mecanismo e outro é difusa*. Minha análise de estudos empíricos aponta nessa direção, visto que, ao menos a partir das informações apresentadas nos estudos, alguns mecanismos não são identificáveis, outros não são distinguíveis (aprendizado e competição, por exemplo, podem estar sobrepostos), e uma parcela não se enquadra nas categorias correntes na literatura mencionada.

Efeito vizinhança ou difusão regional, similaridade entre as unidades (institucional, de recursos, cultural, ideológica, de problemas) ou convivência em redes, são, na amostra de estudos observada, os principais gatilhos para o espraçamento de políticas. Outros elementos que podem criar incentivos positivos ou negativos para replicar modelos pré-existentes seriam a reputação do primeiro adotante; sucesso anterior da política, recompensas eleitorais e atributos da política, como custo, complexidade, saliência, nível de conflito provocado (KOSKI, 2010; HEAD, 2010; MAKSE e VOLDEN 2011; SEGATTO 2017; BROMLEY-TRUJILLO e KARCH, 2019 etc.).

O efeito vizinhança considera a atuação do fator proximidade geográfica na perspectiva do compartilhamento direto de limites territoriais (*neighboring effect*), ou do pertencimento a mesma região (*regional effect*), como indutores do espraçamento de políticas. É a variável mais analisada nos artigos da amostra, sendo testada em 50 dos 115 artigos, sendo que em 29 deles, influenciou

⁵⁸ Ao analisarem mecanismos da difusão e, especialmente, a coerção, Shipan e Volden (2008) destacam que cidades menores possuem uma desvantagem no *policy making*, estando mais suscetíveis à competição econômica e à dificuldade de aprendizado de políticas e, por consequência, à imitação de modelos e à coerção pelo estado (SHIPAN e VOLDEN, 2008, p. 841).

positivamente a adoção da política. Ele é um facilitador para o trânsito de políticas, pois a proximidade geográfica dinamizaria o acesso a soluções políticas já testadas em contextos conhecidos. Esse efeito não é constante, sendo mais pronunciado nas fases iniciais do espraio da política e perdendo importância a partir da fase intermediária, quando a política se consolida e já produziu efeitos e o atalho da “vizinhança” não se faz mais tão necessário (MOONEY, 2001, p. 115). Do mesmo modo, ele pode ser mais importante em alguns momentos do ciclo da política, como informam Mintrom e Vergari (1998) que, ao analisarem a difusão de políticas educacionais entre os estados americanos, concluem que a influência de vizinhos adotantes é maior na fase do *agenda setting* do que durante o *policy making*.

Em muitos casos, a proximidade geográfica ou o pertencimento regional são reforçados por outros fatores, como determinantes internos (similaridades contextuais, políticas, sociais etc.) ou atributos da política (saliência e sucesso prévio se destacam). Entre os determinantes internos, Wolman e Page, 2002, p. 488, observam a similaridade de problemas - unidades vizinhas costumam compartilhar situações contextuais que exigem respostas similares. Berry e Berry (1990) e Matisoff (2008) testaram e confirmaram a combinação entre efeito vizinhança e determinantes internos (religião da população, renda, escolaridade, recursos) ao observarem a difusão de loterias e a difusão de políticas ambientais entre os estados americanos. Chamberlain e Haider-Merkel (2005), observaram a relação entre efeito vizinhança e saliência da política, na difusão de políticas de segurança entre os estados americanos; e Gilardi e Fuglister (2012) analisaram efeito vizinhança e sucesso anterior da política na difusão de subsídios para seguros de saúde na Suíça.

A similaridade é citada em diversos estudos como facilitadora do espraio em suas diversas modalidades, pois, na busca por soluções políticas é comum que os *policy makers* olhem para contextos que apresentem semelhanças culturais, econômicas, sociais ou ideológicas. Neste aspecto foram apontados elementos como idioma/dialeto comum, cultura política, antecedentes históricos, composição da sociedade, identidade religiosa ou política (SHIPAN e VOLDEN, 2006; BAYBECK, BERRY e SIEGEL, 2011; FUGLISTER, 2012; COELHO, CAVALCANTE e TURGEON, 2016)⁵⁹.

⁵⁹ Em estudo anterior (SILVA E KAUCHAKJE, 2018) cito Lundin, Öberg e Josefsson (2015) que, analisando um caso de difusão na Suécia, consideraram irrelevantes as variáveis similaridade e identidade ideológica, o que, segundo os autores, decorreria das características internas e da cultura política do país – como o pragmatismo, já que o mesmo resultado foi verificado em outras pesquisas desenvolvidas nos países nórdicos. Outros estudos identificados anteriormente, que também destacam a questão da similaridade são KIM, 2013; MA, 2017; NUTLEY *et al.*, 2012.

Similaridade ideológica ou partidária jogam papel importante, principalmente nas fases iniciais do espraio, enquanto nos momentos posteriores, estando a política consolidada, a proximidade ideológica/partidária entre os adotantes interferiria menos na decisão de adotar a política (WAMPLER, 2008; CARLEY, NICHOLSON-CROTTY e MILLER, 2016). Mas, a correspondência ideológica ou partidária entre os adotantes pode ser desconsiderada quando incentivos eleitorais são postos em jogo, o que mobiliza atores situados em diferentes posições do espectro político-partidário a se engajarem no espraio de políticas capazes de produzir capital eleitoral e agrandar eleitores (GRAY, 1973; KARCH, 2012).

O terceiro fator mais recorrente nos artigos no portfólio é a interferência de diferentes atores, individuais ou coletivos, governamentais ou não no espraio de políticas públicas. Redes que incluem tecnocratas, empreendedores de políticas e oficiais do governo são importantes canais de socialização de informação, e circulação de padrões, metas, rankings e modelos de políticas públicas ou elementos de políticas públicas entre as unidades constitutivas de um sistema político (MOONEY e LEE, 1990; FINSTAD 1998; ALLEN, PETTUS e HAIDER-MERKEL, 2004; BRANS *et al.*, 2006; SELIN e VANDEVEER, 2007; BAE, ANDERSON e MACINKO, 2014).

Esses atores, ao se dirigirem a elementos chave (como grandes municipalidades, unidades com boa reputação e/ou com influência sobre as demais, partidos políticos, opinião pública), otimizam os resultados de sua ação e maximizam o número de adotantes de uma política, especialmente quando eventos focais ou circunstâncias inesperadas aumentam a pressão pela mudança política. Além disso, algumas políticas de alta complexidade precisam de intermediários entre o corpo técnico da formulação da política e os responsáveis por sua adoção e implementação, papel que é desempenhado por profissionais como os *knowledge brokers*, que agem para traduzir e comunicar aspectos técnicos da política que defendem (KOSKI, 2010).

Nessa abordagem, outro fator a ser considerado é a dinâmica profissional, tanto de burocratas quanto de representantes eleitos. Indivíduos inicialmente situados em determinada escala de governo, ao se deslocarem para outras esferas governamentais carregam o conhecimento sobre políticas anteriormente adquirido e passam a influenciar o desenvolvimento de políticas similares nas novas jurisdições (BRANS *et al.*, 2006; CHIEN 2008; SEGATTO, 2017).

Características dos adotantes (determinantes internos) também podem gerar incentivos para o espraio de políticas. A inovatividade e a *expertise* no tema potencializam o espraio, tanto com relação à adoção inicial – política inicialmente implementada por uma unidade conhecida pelo pioneirismo/domínio do tema; como quanto aos adotantes subsequentes,

neste caso, principalmente em políticas de maior complexidade ou que gerem maiores conflitos na opinião pública (WALKER, 1969; DALEY e GARAND, 2005; RINCKE, 2007; NICHOLSON-CROTTY, 2009; SEGATTO, 2017). Os estudos abordam também a influência de características demográficas das unidades (tamanho da população, composição étnica, idade, escolaridade, renda etc.), elementos que ganham importância em estudos sobre políticas controversas ou com componente ligado à moralidade (BERRY e BERRY, 1990; ALLEN, PETTUS e HAIDER-MERKEL, 2004; BROMLEY-TRUJILLO e KARCH, 2019).

Importa observar o desenho institucional das unidades. A existência de atividade anterior no tema, provocando *path dependence* e decisões incrementais, é apontada em diversos estudos como fator que intervém na decisão por replicar políticas oriundas de outras jurisdições, mesmo quando elas se mostram vantajosas (ALLEN, PETTUS e HAIDER-MERKEL, 2004; BREUKERS e WOLSINK, 2007; BROMLEY-TRUJILLO *et al.*, 2016). Capacidade política e burocrática, tamanho do orçamento, composição do governo, profissionalismo do legislativo e ciclo eleitoral são observados em diversos estudos da amostra (BERRY e BERRY, 1990; BAUMGARTNER, GRAY e LOWERY, 2009; MACKINNON, 2013; ROACH, SMITH e BOUTIN, 2011; TIMMS, 2014; ASHWORTH GEYS e HEYNDELS 2006).

Enquanto parte dos estudos se importa em observar o papel do efeito regional/ vizinhança, dos determinantes internos ou externos (como os atores intervenientes) – elementos que podem ser separados para compreensão teórica, mas que dificilmente atuarão de forma isolada no caso empírico – outros se voltam à análise de atributos da política que provocam ou dificultam o seu espraiamento. Destacam-se o sucesso prévio da política, sua saliência, complexidade e nível de conflito gerado, características que, empiricamente, podem aparecer mescladas ou sombreadas.

O sucesso da política em outras unidades parece ser um atalho comum para seu espraiamento (CAIRNEY, 2009; ZHENG e WARNER, 2010; FAWCETT e MARSH, 2012). Isso porque gera pressões na opinião pública de outras unidades em prol de sua adoção, ativando políticos em busca de recompensas eleitorais; e devido a outras potenciais vantagens, em especial evitar o desgaste político e os gastos da experimentação de uma nova política, quando existe um modelo que já comprovou ser virtuoso (MOSSBERGER, 2006; VOLDEN, 2006; VOLDEN, TING e CARPENTER, 2008). O artigo de Butler *et al.* 2017, traz uma discussão interessante acerca do *ideological bias*, analisando determinantes para adoção de políticas ideologicamente incompatíveis com valores e preferências dos decisores. Aponta que o sucesso prévio da política é um dos principais motivos para que decisores desconsiderem suas preferências ideológicas ao

avaliar a possibilidade de adoção de uma política pública proveniente de uma unidade ideologicamente dissimilar.

Saliência e grau de conflito se relacionam, ainda que nem toda política pública saliente provoque controvérsias. A saliência diz respeito à observabilidade que a política pública provoca, estando frequentemente associada a políticas com componente moral (aborto, jogos, armas etc.), provocando fortes reações na sociedade e mobilizando ativistas favoráveis e contrários à sua adoção (HAIDER-MARKEL, 2001; JENSEN, 2003; KARCH, 2012). Alternativa para contornar conflitos é modificar a arena de debate no tema (*venue changing*), procurando aquelas mais receptivas à política, como ocorreu com relação às suspensões do casamento homoafetivo em alguns estados americanos (ativistas atuaram para deslocar o tema para estados mais favoráveis à suspensão); ou mudar a *policy image*, como no caso da limitação de acesso a armas no estado da Califórnia em que, a política, inicialmente associada à restrição de liberdades individuais, passou a ser tratada como questão de saúde pública e, com isso, teve maior aceitação pela opinião pública (GODWIN e SCHOROEDDEL, 2000; HAIDER-MARKEL, 2001).

Relações entre as unidades, como cooperação, competição e interdependência podem provocar ou interferir no espraiamento de políticas. Conselhos e comitês intergovernamentais são instâncias que, oportunizando a cooperação entre as unidades, podem acelerar o espraiamento de políticas (KEATING, 2005; FUGLISTER, 2012). Do mesmo modo a competição (política, econômica, orçamentária), especialmente devido a *spill overs* decorrentes da adoção de determinada política, tornariam as unidades mais propensas a replicar modelos de outras unidades (KEATING, CAIRNEY e HEPBURN, 2012; MATISOFF e EDWARDS, 2014; PACHECO, 2017). E a interdependência, decorrente de fatores sociais, econômicos ou históricos também potencializa o trânsito de políticas entre as unidades (GALLACHER e RAFFE, 2011; PACHECO, 2017).

O mecanismo “competição” aparece nos estudos analisados, em estados federais e unitários, mas com pouca frequência. Nos estados federais ela aparece como reação a consequências econômicas ou sociais da adoção prévia de uma política por outra unidade, como queda na arrecadação ou perda de investimentos (BOEHMKE e WITMER 2004; BERRY e BAYBECK 2005; SHIPAN e VOLDEN, 2006; BAYBECK, BERRY e SIEGEL 2011; MC CANN SHIPAN E VOLDEN, 2015; PACHECO, 2017).

As considerações apresentadas até aqui agregam conclusões dos estudos do portfólio acerca dos elementos e fatores explicativos dos casos de trânsito de políticas que analisam. O Quadro 9 que compõe o Apêndice 2 desta tese complementa essa análise. Nele observo como as

variáveis consideradas nos estudos da amostra influenciaram a ocorrência dos eventos de espraiamento de políticas públicas que constam nos estudos do portfólio. Elenco 89 variáveis como *path dependence*, capacidade política, ideologia, atores, entre outras; agrupadas em nove categorias como capacidades, incentivos, atributos da unidade adotante ou da política etc.

Até este ponto discuti os estudos da amostra indistintamente, a partir de contribuições da literatura em espraiamento de políticas públicas e em divisão territorial de poder. No próximo item observo os estudos em blocos selecionados a partir da conjugação dos binômios unitarismo/federalismo, centralização/descentralização, buscando similaridades e/ou diferenças dos processos de espraiamento que possam ser atribuídas ao desenho institucional em que ocorrem.

5.4.3 – Estudos em diferentes arranjos de divisão territorial de poder: classificações binárias fazem sentido?

Conforme observado no item 5.3.1, os estudos identificados nesta tese são, marcadamente, estudos de *difusão de políticas públicas*, no sentido *horizontal*, entre *estados* de um sistema *federal* (os Estados Unidos). Isso, em um primeiro momento, pode sugerir a dificuldade de generalização da análise e conclusões para outros contextos, ou de identificação de padrões ou elementos dos estudos atrelados aos arranjos institucionais dos sistemas políticos em que os eventos analisados se desenvolvem. Agrupar os estudos da amostra de acordo com as classificações unitário/federal, centralizado/descentralizado, permite observar *se* existem características decorrentes da opção por determinado modelo e, existindo, *o que* dizem a respeito dos processos de espraiamento que ocorrem em cada um deles.

i. Espraiamento de políticas públicas em países unitários;

Em termos quantitativos, foram identificados 25 estudos que se desenvolvem nesse cenário, sendo 22 em países unitários centralizados (China, Itália e Reino Unido) e três em países unitários descentralizados (Finlândia, Holanda e Noruega). Quanto à abordagem de espraiamento, predominam nesses estudos a transferência e a convergência de políticas públicas, e o *policy learning*; no que diz respeito ao sentido de espraiamento, temos 16 estudos de espraiamento horizontal, 12 sobre o vertical ascendente, e 10 sobre vertical descendente. Quanto à área setorial de política analisada, políticas sociais e políticas de planejamento, desenvolvimento e gestão representam a maioria dos casos, com 18 análises.

Alguns aspectos merecem destaque. Conforme destaquei anteriormente, estudos de espraiamento tendem a enfatizar que cenários federais criam incentivos ao trânsito de políticas entre as unidades, devido à devolução de poderes pelo governo central em favor das unidades

subcentrais. Nesse sentido, nos estados unitários, as jurisdições constitutivas não teriam autonomia para criação de políticas por estarem sujeitas ao poder dirigente do governo central e, como consequência, haveria maior similaridade de políticas entre elas. No entanto, processos de federalização têm diminuído as diferenças entre estados unitários e federais. Nos países unitários identificados na amostra verifica-se essa tendência, como se vê a seguir.

- Países unitários centralizados;

O Reino Unido é um estado unitário no qual as unidades têm graus diversos de autonomia nas diferentes áreas de políticas e com relação aos poderes executivo, legislativo e judiciário⁶⁰ e onde o governo central possui – em tese - soberania para legislar mesmo nas áreas de políticas devolvidas e é responsável pela transferência de recursos para as unidades, o que é feito em blocos sem vinculação a despesas específicas (COMITÊ EUROPEU DE REGIÕES, 2018, *on line*; KEATING, 2005; KEATING, CAIRNEY e HEPBURN, 2012).

Os estudos do portfólio trazem evidências tanto para a convergência como para a divergência de políticas. O arranjo institucional, similaridades culturais, políticas, sociais e contextuais, circulação de pessoal, *path dependence*, proximidade geográfica, cooperação ou interdependência, redes e comunidades de políticas, dependência de recursos centrais, alinhamento partidário e busca de manutenção de equidade social, tendem a impulsionar a convergência de políticas, tanto entre as unidades, como a partir do governo central; enquanto a busca por autonomia e afirmação das identidades e valores locais, diferentes estilos, objetivos e condições de/para política, influências internacionais (especialmente da União Europeia, no período anterior ao *brexit*), competição partidária e emergência de novos *players*, mobilizam as unidades a inovarem, divergindo das decisões do governo central e dos demais territórios (CAIRNEY, 2009; FAWCETT e MARSH, 2012; GALLACHER e RAFFE, 2011; KEATING, 2005; KEATING, CAIRNEY e HEPBURN, 2012; KITAGAWA e LIGHTOWLER, 2012; MACKINNON, 2013).

⁶⁰ “The constitutional settlement in the United Kingdom is distinct in various respects. One is its radical asymmetry, with a legislative parliament/assembly in Scotland and Northern Ireland, an Assembly in Wales, which only in 2011 acquired primary legislative powers, and no meso-level at all in England. [...]The UK is not a federation, with two orders of government, each with its own powers and competences. In theory, Westminster retains the right to legislate for all parts of the state, and so to impose its policy line, but in practice it is limited by convention whereby it only legislates in devolved matters with the agreement of the competent assembly or parliament. On the administrative side, devolution is strongly entrenched, since Whitehall ministers cannot act or spend in the devolved territories except where the devolution statutes expressly allow them to. Some Whitehall departments are, in effect, English departments, while others contain a mix of England, England-and-Wales, Great Britain, and UK responsibilities, which can be confused, but responsibility for service delivery is generally clear. Responsibility for policy areas defined more broadly is less clear and there is a marked interdependence in newer areas like climate change. In the area of economic development, both governments can claim competence.” (KEATING, CAIRNEY e HEPBURN, 2012, p. 289-290).

Políticas como o *'free care for elderly people'*, *'no tuition fees'*, *'freedom of information legislation'*, *'youth justice'* divergem significativamente entre Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. Pesam na divergência o estilo do *policy making* e as diferentes formas de prestação do serviço público, com Inglaterra aderindo fortemente à *New Public Management* enquanto os demais territórios mantêm a ênfase social-democrata (GALLACHER e RAFFE, 2011; KEATING, CAIRNEY e HEPBURN, 2012; MUNCIE, 2012). Políticas de proibição ao fumo em bares e restaurantes (*smoking bans*) iniciam divergentes, atreladas a atores e estratégias próprias de cada unidade, mas convergem progressivamente em torno do modelo difundido pelo governo central até se tornarem uniformes nos quatro governos (CAIRNEY, 2009).

À medida que a devolução de poderes se consolida, as políticas dos territórios vão se diferenciando daquelas oriundas do governo central, em uma *'tendência lenta mais persistente em direção à divergência'*, sem mudanças radicais, em um processo incremental que absorve fórmulas próprias de elaboração, negociação de interesses, estratégias, instrumentos e modelos de prestação da política pública e que, aos poucos, dá espaço ao aprendizado de políticas *entre as unidades* (KEATING *et al.* 2003; KEATING, CAIRNEY e HEPBURN, 2012; WOLMAN e PAGE, 2002).

Uma característica dos estudos sobre o Reino Unido, o predomínio de análises sobre espraçamento de políticas entre unidades de mesmo nível (presente em 11 dos 15 artigos identificados no portfólio bibliográfico), confirma a tendência indicada no parágrafo anterior e sugere um processo de diminuição da influência de Westminster nos territórios devolvidos (*top-down*), que vêm se adaptando ao *policy-making* independente, e a emergência de um modelo em que as unidades produzem inovações em políticas que têm potencial de circulação no sentido horizontal e no sentido *bottom-up*. Dentro dessa dinâmica, é possível que haja convergência em algumas áreas ou elementos de uma política, divergência em outras, e até mesmo ciclos em que as mesmas políticas ora diferem, ora se assemelham (KEATING, 2005, p. 462).

Outro país unitário retratado nos estudos da amostra é a China, com seis ocorrências.

Embora um país unitário, a China iniciou, nas últimas décadas do século 20, um processo de descentralização, considerado um *'federalismo ao estilo chinês'*⁶¹, em que as unidades

⁶¹ De acordo com Liu e Weingast (2017, p. 1570), "the key of federalism, Chinese style, is a combination of the delegation of reform authority from the central to local governments, high-powered fiscal incentives for local governments, and active experimentation by local governments. (...) This process of decentralization granted provincial and local governments a wide range of authority within their own jurisdictions to make economic policies. (...) Coupled with the delegation of authority from the central to local governments were high-powered fiscal incentives for local governments to compete with one another. (...) The competition among jurisdictions for exports and growth encouraged active experimentation within each subnational unit, which facilitated policy innovation from the bottom up."

subnacionais passaram a possuir autonomia em certas áreas de políticas públicas. Um dos aspectos desse processo, seria oportunizar a experimentação de políticas pelos governos locais. Os artigos observados informam que, na China o *policy making* ocorre em um sistema de “experimentação sob hierarquia”, no qual as unidades subcentrais são, efetivamente, utilizadas como “laboratórios” para criação de políticas que, se exitosas, serão escolhidas pelo governo central ou “apadrinhadas” por atores políticos relevantes (*policy patronage*) para replicação nas demais unidades (CHIEN, 2008; DE JONG, 2013; HEILMANN, 2008; HEILMANN, SHIH e HOFEN, 2013; HUANG, 2013; TEETS, 2003).

Tem-se assim, uma experimentação local supervisionada pelo governo central, que ocorre, principalmente, de duas maneiras: o governo central descentraliza poderes para que as unidades subnacionais produzam políticas mais adequadas à realidade local, ou, o governo central elege unidades que participarão de projetos-piloto de políticas de seu interesse. Nos dois casos o *policy making* em nível subnacional tem função instrumental – serve para que o governo central identifique e selecione modelos de políticas exitosas e potencialize sua replicação nas demais unidades. Conforme demonstram os estudos indicados acima, no caso chinês, servir como modelo para outras unidades é uma decisão racional e deliberada das unidades subnacionais, no sentido de competir com as demais, ser bem avaliada por seus superiores, adquirir ou manter reputação de inovadora perante seus pares ou o governo central, ou exercer influência. Outra motivação apontada seria a ambição de autoridades locais de alcançarem postos mais relevantes, utilizando o êxito das políticas criadas sob sua gestão como forma de impulsionar suas carreiras (CHIEN, 2008; DE JONG, 2013; HEILMANN, 2008; HEILMANN, SHIH e HOFEN, 2013; HUANG, 2013).

É possível concluir que, mesmo em um país unitário e autocrático, havendo descentralização de poderes às unidades subnacionais e criação de políticas em nível local, surge oportunidade para o espriamento de políticas, mesmo que esse seja induzido pelo governo central quando “apadrinha” determinadas políticas. Ainda que essa característica possa parecer decorrente das peculiaridades do *policy making* e da forte ingerência do Partido Comunista Chinês na formulação de políticas em nível local, essa característica não é exclusiva da China. O Reino Unido, no início dos anos 2000, implementou 22 “projetos-piloto” de uma política de planejamento urbano denominada ‘*BID - Business Improvement District*’ que, após obter êxito, foi estendida a inúmeras outras localidades no Reino Unido, ainda que com adaptações ao contexto local (WARD, 2006).

Os exemplos de Reino Unido e China sugerem que o arranjo institucional relativo à partilha de poder entre unidades territorialmente escalonadas de um sistema político importa para o modo como as políticas se espraiam entre as unidades constitutivas. E, dessa forma, a inovação em políticas e o potencial para produzir seu espraiamento, ao contrário do que a literatura majoritária afirma, não é limitado ao modelo federal, mas pode ocorrer também em sistemas unitários e centralizados, quando, nestes cenários, havendo subdivisões territoriais, estas unidades têm autonomia para formular políticas.

Já a testagem de políticas através de projetos-piloto, sugere que a difusão de políticas é utilizada pode ser utilizada pelo governo central como uma forma de influenciar a adoção de políticas pelos governos subcentrais. Na China isso ocorre de forma inequívoca, o arranjo institucional daquele país, mesmo quando descentraliza poderes às unidades subnacionais, o faz com algum grau de dirigismo. Já no Reino Unido ocorre de forma mais matizada, e pode sinalizar que é uma estratégia, um atalho do governo nacional para interferir nas opções sobre políticas públicas das unidades devolvidas, com menor desgaste e sem que as unidades subnacionais se sintam ameaçadas em sua autonomia. O caso do Reino Unido reforça a ideia de que o espraiamento de políticas pode interferir nas opções relacionadas ao desenho institucional unitário/federal, centralizado/descentralizado em determinado sistema político.

- Países unitários descentralizados;

Com relação ao sistema unitário descentralizado, o recorte de estudos do portfólio bibliográfico que analisa esse contexto é bastante limitado, possuindo apenas três casos que observam Holanda, Noruega e Finlândia, o que compromete a generalização dos achados para outros países de mesmo arranjo institucional. No entanto é curioso observar que, ainda que os três países tenham alto grau de descentralização de poderes, com as unidades subnacionais possuindo autonomia para atuação em um amplo espectro de políticas, e de forma abrangente, nos casos empíricos analisados ocorre o sentido de espraiamento vertical descendente, ou seja, a partir do governo central em direção às unidades subnacionais.

No estudo que observa o espraiamento de uma política social na Noruega, o autor cita que o governo central cria projetos-piloto de políticas nas unidades subnacionais, para depois replicá-los amplamente, e destaca que o governo nacional norueguês '*cria mecanismos para influenciar nas políticas e atividades municipais*' (FINSTAD, 1998), e no caso que ocorre na Holanda, a política observada (energia eólica) surge sob a tutela do então Ministro de Assuntos Econômicos, que atua como um 'embaixador' da política, promovendo sua difusão entre as unidades subnacionais.

Os dois casos se articulam com exemplos identificados no Reino Unido e da China (como os *Business Improvement Districts* no primeiro, ou as *ecocities* e as *high technological zones*, no segundo), acerca da criação de projetos-piloto de políticas, nos territórios subcentrais, pelos governos nacionais daqueles países, e a ideia de *policy patronage*, ambas como mecanismos utilizados pelo centro para promover a difusão de políticas de sua preferência em escala nacional. A criação de projetos-piloto reforça a ideia de que o arranjo institucional de divisão de poder territorial importa para o modo como as políticas se espraíam entre as unidades constitutivas. A *policy patronage*, em outro sentido, sinaliza que o espraçamento de políticas públicas entre entes territoriais de um sistema político repercute nas estruturas de divisão de poder/relações intergovernamentais ali estabelecidas.

Achados dos estudos em países unitários não diferem substancialmente daqueles observados em estados federais, analisados no próximo tópico. Além dos mecanismos identificados nos casos anteriores, vários outros fatores que importam para o espraçamento de políticas, como a interdependência entre unidades, o efeito vizinhança, a influência de adoção prévia por unidades com similaridades (políticas, ideológicas, culturais, geográficas) atuam em ambos os contextos. Mesmo elementos decorrentes do próprio arranjo institucional, como o dirigismo do governo central, repercutem de modo semelhante, ainda que esse recurso seja mobilizado de modo dissimulado, sem afrontar diretamente a autonomia das unidades subnacionais. Dessa forma, destacar a variável ‘arranjo institucional de divisão territorial de poder’ em estudos sobre casos de espraçamento de políticas públicas, contribui para enfraquecer a distinção binária entre países unitários e federais.

ii. Espraçamento de políticas públicas em países federais;

No portfólio de artigos, nove estudos observam eventos ocorridos em um contexto federal centralizado, todos no Brasil e todos analisando o nível municipal (dois deles juntamente com o nível estadual). O referencial teórico mais utilizado é o da difusão de políticas (oito ocorrências); e o sentido de espraçamento mais analisado é o horizontal (seis ocorrências). Seis estudos abordam políticas sociais e os demais, políticas de planejamento, desenvolvimento e gestão.

Com relação aos artigos que analisam casos em sistemas federais descentralizados, a maioria deles aborda eventos ocorridos nos Estados Unidos (68 ocorrências). Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá e Suíça somam 15 casos. A abordagem predominante é a difusão de políticas, no sentido horizontal, entre estados; as políticas mais analisadas são as sociais (24 ocorrências), ambientais (16 ocorrências) e de planejamento, desenvolvimento e gestão (13 ocorrências). Considerando essas características e a forte presença de eventos no território estadunidense, temos

um recorte que contém, predominantemente, estudos de difusão, no sentido horizontal e entre estados dos Estados Unidos. Estudos no contexto do federalismo descentralizado fora dos Estados Unidos só divergem dos quantitativos anteriores quanto à abordagem predominante, que não é *policy diffusion* mas sim *policy learning*.

- *Países federais centralizados;*

Como informado, todos os nove estudos identificados nesse arranjo observam eventos que ocorreram no Brasil.

Uma das características a se destacar, diz respeito ao sentido do espraio analisado – seis artigos observam o sentido horizontal. Porém, cabe lembrar que o desenho institucional brasileiro concentra competências no governo central, por isso, surpreende constatar que somente três dos nove casos abordam o sentido de difusão *top-down*. Outro aspecto é o predomínio de estudos que analisam o espraio de *políticas sociais entre municípios*. A Constituição Federal de 1988 descentralizou, de modo geral, em favor de estados e municípios, capacidade *executória* de políticas públicas, estando as unidades subnacionais limitadas à regulamentação e recursos advindos do governo central (ARRETCHE, 1996, 2002, 2012; MACHADO e PALOTTI, 2015).

Um dos estudos destaca a criação do Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) em nível municipal, em um processo de espraio que se estende de 1995 a 2001 até sua incorporação pelo governo federal, e a difusão do Programa Saúde da Família (PSF), criado e financiado com recursos do governo central, e sujeito à adesão voluntária por parte dos municípios. A autora considera que ambos os casos configuram *difusão horizontal entre municípios*, o PGRM ‘*expandindo rapidamente*’ para 88 municípios em dois anos, e cerca de 200 municipalidades no ano de 2001; enquanto o PSF atinge 55 municípios em 1994, e chega a 4.944 unidades adotantes em 2003 (SUGIYAMA, 2008, p. 198 e 199).

Com relação ao PGRM o movimento horizontal pode, efetivamente, ter ocorrido em seus anos iniciais, ainda que em um processo menos abrangente do que sugere o artigo, visto que, no período considerado, o Brasil possuía cerca de 5.500 municípios. Quando o programa é incorporado pelo governo central (após projeto-piloto em cerca de 1300 municípios) teríamos um processo de difusão *bottom up*, possibilidade que o estudo em referência não considera (essa perspectiva é analisada em outro artigo de mesma autoria, de 2012). Já o PSF, criado, custeado e difundido pelo governo federal, conferia papel relevante ao nível municipal, mas no âmbito da *execução*, no que parece se tratar de um caso de difusão *top-down* ou, simplesmente, de atuação municipal decorrente de coordenação federativa. A resposta subnacional ao PSF foi ampla,

diferente do programa de renda mínima em seus anos iniciais, mas a discricionariedade dos municípios foi restrita à escolha do momento de adesão à política.

Nesse mesmo recorte de estudos, o papel de empreendedores de políticas é destacado. Coêlho (2012, p. 80), que aborda os primeiros anos do PGRM, buscando fatores explicativos da difusão municipal da política, demonstra que os criadores do programa foram decisivos para a disseminação do modelo; enquanto Wampler (2008, p. 69 e 71), que observa a difusão do orçamento participativo, constata que atores ligados ao PT - Partido dos Trabalhadores (sigla do prefeito de Porto Alegre, município onde surge o programa) atuaram como promotores da política, incentivando a adoção do modelo, que difundiu nacional e internacionalmente. Os dois casos apontam a ocorrência de *policy patronage*, o apadrinhamento de uma política por atores com potencial para provocar o seu espraiamento.

Essas características dos casos brasileiros também são identificadas em outros estudos do portfólio, porém com relação a estados unitários. A difusão de políticas após um período de experimentação através de ‘projetos-piloto’, a discussão sobre o espaço decisório dos governos subcentrais em políticas mandatórias do governo central (restrita, em geral, ao *timing* de adoção), a prática da ‘*policy patronage*’ por atores relevantes, são identificadas em casos da China, Holanda, Noruega e Reino Unido. Isso reforça o entendimento de que processos de espraiamento de políticas ocorrem de maneira semelhante em sistemas federais e unitários – o que relativiza a importância empírica dessa clivagem. Nesse sentido, a caracterização dessas dinâmicas depende mais dos graus de devolução ou descentralização de poderes em favor dos governos subcentrais, o que se verifica tanto em modelos federais, como em modelos unitários.

Quanto a fatores institucionais, variáveis relacionadas à ideologia político-partidária dos governantes, competição partidária, alinhamento político entre os níveis de governo, fragmentação política, ciclo eleitoral, quantidade de recursos provenientes do governo central e relações intergovernamentais entre as unidades envolvidas, são as variáveis mais destacadas nos estudos sobre espraiamento de políticas no Brasil, atuando de modo diverso a depender da política analisada (COÊLHO, 2012; COELHO, CAVALCANTE e TURGEON, 2015; SEGATTO, 2017; SUGIYAMA, 2008a; SUGIYAMA, 2008b; SUGIYAMA, 2012). Na sequência, estudos no recorte brasileiro sublinham a influência de atores diversos, como redes informais e empreendedores de políticas, partidos políticos, associações profissionais e organizações internacionais (COÊLHO, 2012; SEGATTO, 2017; SUGIYAMA, 2008b; SUGIYAMA, 2012; TIMMS, 2014; WAMPLER, 2008). Características do adotante são observadas com pouca frequência, atributos da política e efeito vizinhança têm pouco destaque, aparecendo de forma

complementar a outras análises (COELHO, 2012; COELHO, CAVALCANTE e TURGEON, 2015; SEGATTO, 2017; SILVESTRE e PEDROZO, 2016; TIMMS, 2014).

As variáveis destacadas no contexto brasileiro também explicam processos de espraiamento de políticas nos demais arranjos de divisão territorial de poder identificados nos artigos do portfólio. Desta forma, observar como esses fatores interagem com o desenho institucional ‘federal centralizado’ exige a análise de uma amostra mais diversificada de casos, o que ficou comprometido no presente trabalho, que só identificou eventos ocorridos no Brasil. Sugiro que essa abordagem seja objeto de pesquisas futuras.

- Países federais descentralizados;

Nos artigos que observam esse contexto predominam estudos sobre difusão de políticas públicas, no sentido horizontal e entre estados dos Estados Unidos (68 ocorrências). Outros estudos observam casos na Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá e Suíça. Surpreende notar que, entre os 15 artigos que analisam países federais descentralizados diversos dos Estados Unidos, seis observam espraiamento de políticas no sentido *top-down* - em Austrália (dois), Bélgica (dois), Alemanha e Canadá (um em cada). Como discuto a seguir, esses casos apontam que, mesmo em contextos descentralizados, a depender do tipo de política, a interferência do governo central no espraiamento não só é necessária como é esperada, especialmente para equalizar diferenças regionais nos níveis da prestação ou de cobertura em áreas como política social e ambiental. Ou seja, a literatura afirma que *centralização e descentralização podem ser entendidas como questões de grau* (LIJPHART, 2012), mas os casos sugerem que ela é, também, *questão da política pública*.

Nos estudos que abordam Austrália, influências do governo central atuam de modo diverso no espraiamento de políticas - no caso da política de transporte analisada, movimentos *top-down* foram barrados pelas unidades subnacionais que mantiveram controle sobre essa área da política; nas políticas hídricas, de competência original dos três níveis da federação, houve a necessidade de re-centralização dos poderes em um plano nacional integrado, em decorrência de dificuldades de implementação pelo modelo cooperativo, principalmente em razão da diversidade existente entre províncias, territórios e governos locais australianos (BRAY *et al.* 2011; HEAD, 2010, p. 174).

Na Alemanha, apesar da governança multinível em um cenário de federalismo cooperativo, observou-se a atuação de diferentes forças compelindo à homogeneização de políticas entre as unidades territoriais: profissionais atuantes em um mesmo domínio, ainda que em unidades diversas; cultura política legalista no sentido da harmonização e não da diversidade; instâncias

intergovernamentais como conferências e conselhos⁶²; áreas de políticas ‘estruturadas’ sujeitas à *path dependence*; padrões e regulamentos internacionais (LODGE e WEGRICH, 2005, p. 214 e 216). No Canadá, ao tratar de políticas de bem-estar social, os autores apontam que o retrocesso do governo central na regulação e no custeio desse tipo de política, além de provocar competição e difusão de modelos entre as unidades subnacionais, favoreceu que modelos internacionais passassem a influenciar as políticas dos governos subcentrais (McBRIDE e McNUTT, 2005).

Situação similar é destacada nos casos da Bélgica. Dentro de um amplo programa federal de modernização do serviço público, houve significativa diferença no conteúdo e na abrangência das políticas adotadas nas unidades subnacionais. Fatores como inovatividade e receptividade das normas federais, impulsionaram a adoção e circulação de modelos em algumas regiões, mas não tiveram relevância em outras, em que barreiras relacionadas à cultura política e ao controle partidário atuaram de forma expressiva (BRANS *et al.* 2006). No caso de uma política ambiental na região de Flanders, a não incorporação de elementos oriundos do nível local gerou oposição à política, ou seja, ocorreu um movimento *top-down* a partir do governo provincial, mas, pela ausência de componentes de políticas locais (*bottom-up*) a política permaneceu inativa. Os autores destacam que, neste caso, a interferência do governo federal seria bem recebida (VAN GOSSUM, 2008).

Os casos confirmam que pressões verticais atuam na circulação de políticas entre unidades subcentrais mesmo em contextos descentralizados, provocando maior ou menor resistência a depender do contexto e da área de política a que se dirigem, sendo mais aceitas em áreas que necessitam de regulamentação uniforme entre as unidades. Além disso, esses e outros exemplos demonstram que, em casos de federalismo assimétrico e clivagens internas, atributos dos adotantes, como inovatividade e similaridades culturais e ideológicas, jogam papel importante na difusão de políticas, atuando como atalhos na busca por modelos (BRANS *et al.*, 2006; FUGLISTER, 2012; GILARDI E FUGLISTER, 2008; FAWCETT e MARSH, 2012; McEWEN, 2005; NYKIFORUK *et al.*, 2008).

Entre as demais variáveis analisadas, comunidades epistêmicas, consultores internacionais, grupos de pressão e servidores públicos são citados como atores influentes nos processos; sucesso

⁶² Com relação ao papel de instâncias intergovernamentais como instrumentos de homogeneização de políticas, Machado e Palloti (2015), ao tratarem dos conselhos de saúde, educação e assistência social no Brasil, sublinham que arenas de pactuação intergovernamental, ao invés de promoverem o federalismo cooperativo, reforçam o poder do centro. Isso devido, à capacidade que a União tem de controlar a agenda, “mas também de induzir apoio a programas federais que sinalizam com novos recursos financeiros, além de outros aspectos, inclusive problemas de ação coletiva a que estão sujeitas as representações de estados e, principalmente, de municípios. Estes, longe de exercerem o poder de veto, preferem nitidamente propor incrementos ou qualificações às propostas da União.” (MACHADO e PALLOTI, 2015, p. 78).

anterior e nível de conflito são os atributos da política mais relevantes para os casos analisados, ainda que essa perspectiva seja pouco considerada nesses contextos; fatores institucionais relacionados a partidos políticos e ciclo eleitoral, e também o efeito vizinhança são pouco destacados (ASHWORTH, GEYS e HEYNDELS, 2006; BRANS *et al.*; 2006; BRAY *et al.*; 2001; GILARDI e FUGLISTER, 2008; HEAD 2010; POTRAFKE, 2013).

Com relação aos Estados Unidos, determinantes ou mecanismos de difusão identificados em outros contextos também são verificados na pesquisa nesse recorte territorial. Efeito vizinhança (difusão geográfica ou regional), características dos adotantes e atributos da política recebem destaque. Variáveis institucionais, embora sejam a categoria mais explorada dos estudos no contexto estadunidense em números absolutos de ocorrências, em perspectiva com os demais estados federais, a diferença entre eles não é significativa.

Entre as variáveis institucionais, partidos políticos e ideologia político-partidária dos governantes e dos parlamentares são aspectos bastante analisados. Também importam ciclo eleitoral, controle partidário do legislativo, profissionalismo do legislativo e governo unificado (ALLEN, PETTUS e HAIDER-MERKEL, 2004; BAYBECK BERRY e SIEGEL 2011; BROMLEY-TRUJILLO *et al.*, 2016; DALEY e GARAND, 2005; KARCH, 2012; KARCH e ROSENTHAL, 2016; MINTROM e VERGARI, 1998; VOLDEN, 2006).

O aspecto mais analisado nos estudos relacionados aos Estados Unidos são características dos adotantes (determinantes internos), como base econômica, investimentos locais e potencial de exploração relacionados à área da política (atributo destacado nos casos de políticas ambientais, por exemplo); inovatividade ou pioneirismo na área (casos como governo eletrônico, pesquisas com células-tronco, *charter schools*, etc.); características demográficas como filiação religiosa, tamanho da população, urbanização, presença de minorias, grau de escolaridade, renda, ideologia e filiação partidária da população (caso das loterias, restrições de acesso a armas, proibição do casamento homoafetivo, etc.); e severidade do problema que é objeto da política (BAYBECK, BERRY e SIEGEL, 2011; BROMLEY-TRUJILLO e KARCH, 2019; CHAMBERLAIN e HAIDER-MERKEL, 2005; DALEY e GARAND, 2005; GODWIN e SCHOROEDDEL, 2000; KARCH, 2006, 2012; MATISOFF, 2008; MATISOFF e EDWARDS, 2014; RINCKE, 2007; SELIN e VANDEVEER, 2007; WIENER e KOONTZ, 2010).

Atributos da política como sucesso prévio, nível de conflito, saliência, popularidade, relação custo-benefício, adaptabilidade e compatibilidade são também considerados, assim como difusão geográfica ou regional (efeito vizinhança), elemento que recebe bastante atenção. Essa abordagem de destaca desde estudos iniciais em difusão de políticas nos Estados Unidos, como

em Crain (1966) e Walker (1969), e está relacionada ao desenho federativo e à autonomia das unidades estaduais que atuam como fontes de modelos de políticas, principalmente nas áreas em que há menos envolvimento do governo federal.

Menos destacado na pesquisa nos Estados Unidos, é o papel de atores diversos nos processos de difusão. São mencionados com maior frequência grupos de interesse e coalizões de defesa, organizações profissionais e mídia (GARRETT e JANSÁ 2015; MARTIN, 2001; MCDONNELL e WEATHERFORD, 2013; WIENER e KOONTZ, 2010; HAIDER-MARKEL, 2001; MAKSE, 2020; MOSSBERGER 1999; NICHOLSON-CROTTY, 2009; SELIN e VANDEVEER, 2007).

É relevante considerar que, na maioria dos eventos, esses elementos não atuam de forma isolada, diferem de acordo com a política que difunde e conforme o momento do ciclo da política. Por exemplo, no que se refere à influência de partidos políticos e posições ideológicas, a influência dessas variáveis na difusão se relaciona ao conteúdo da política que difunde, sendo mais destacada em políticas salientes, *morality policies* e políticas ambientais, ou seja, áreas de política que têm potencial de gerar conflito. Nesse contexto, valores, preferências ideológicas e perspectiva de recompensas eleitorais importam na identificação de modelos de políticas (BROMLEY-TRUJILLO e KARCH, 2019; KARCH, 2012; MAKSE e VOLDEN, 2011; MARTIN, 2001). Além disso, estudos nos Estados Unidos e no Brasil destacam que o alinhamento partidário/ideológico entre as unidades envolvidas na difusão de uma política é mais relevante nas etapas iniciais de sua difusão, sendo que após consolidada a política, partidos de diferentes posições no espectro político-partidário passam a adotar o modelo (COELHO, 2012; COELHO, CAVALCANTE e TURGEON, 2015; HAIDER-MARKEL, 2001; JENSEN, 2003; SUGIYAMA, 2008a; SUGIYAMA, 2008b; SUGIYAMA, 2012).

Atributos da política costumam ser combinados com variáveis ideológicas e político-partidárias, em temas mais sensíveis como restrições ao fumo, alimentos geneticamente modificados, vacinação contra HPV, casamento homoafetivo, loterias e tributação, pena de morte; ou com atributos dos adotantes, em políticas como as de controle a desastres ambientais, financiamento escolar, justiça criminal, etc (BROMLEY-TRUJILLO e KARCH, 2019; BUTLER *et al.*, 2017; HAIDER-MARKEL, 2001; MOONEY, 2001; MOONEY e LEE, 1999; SHIPAN e VOLDEN, 2013; VOLDEN, 2006; DOLOWITZ *et al.*, 2012; GROSSBACK, NICHOLSON-CROTTY e PETERSEN, 2004; MAKSE, 2020).

O efeito vizinhança pode atuar somado a outros fatores, como similaridades geográficas, culturais e de problemas entre unidades próximas. No entanto, similaridade ideológica pode se

sobrepôr ao efeito vizinhança – unidades procuram pares ideológicos, que nem sempre estão geograficamente próximos. Outro aspecto que potencializa o efeito vizinhança é o tipo da política - políticas que provocam competição entre as unidades (*spillovers* sociais ou econômicos), como as relacionadas a seguros de saúde e benefícios sociais, tributos, jogos e loterias, restrições ao fumo etc., tendem a reforçar o efeito vizinhança (BALLA, 2001; BAYBECK, BERRY e SIEGEL, 2011; BERRY e BERRY, 1990; BOEHMKE e WITMER 2004; GRAY, 1973; GRIMMELIKHUIJSEN e FEENEY, 2017; KARCH, 2006; SHIPAN e VOLDEN, 2006, 2013).

Por fim, outra contribuição dos estudos para compreensão do espriamento de políticas nos Estados Unidos se refere à interferência do governo federal na adoção e difusão de políticas em nível estadual. Apesar da forte descentralização política, há várias menções à influência do governo federal no nível estadual, que pode ocorrer tanto de forma positiva – atuação do governo federal provoca ou aumenta a possibilidade de difusão; como de forma negativa – os estados deixam de adotar um modelo que está sendo promovido pelo governo central (podendo, inclusive, a depender das preferências ideológicas, adotar modelo oposto).

Na hipótese de influência negativa, importam fatores ligados à alinhamento ideológico e/ou partidário entre estados e governo federal. Também são considerados desestímulo à difusão estadual, a atuação do governo federal em temas em que os estados têm menor autonomia, ou a previsão de sanções pela não adoção da política. No primeiro caso os estados entendem que houve preempção, no segundo, consideram uma violação à sua autonomia (LOWERY, GRAY e BAUMGARTNER, 2010; NICHOLSON-CROTTY e CARLEY, 2018; SAVAGE, 1985, p. 123; TAYLOR *et al.*, 2012). De modo contrário, o governo federal potencializa a adoção e difusão de políticas públicas quando atua diretamente em determinado tema, adotando políticas, regulamentando a matéria, ou apenas aumentando a atenção em torno dele (em audiências, discursos, relatórios, metas) e através de repasse de recursos (ALLEN, PETTUS e HAIDER-MERKEL, 2004; BAUMGARTNER, GRAY e LOWERY, 2009; DALEY e GARAND 2005; GRAY, 1973; GROSSBACK, NICHOLSON-CROTTY e PETERSEN, 2004; LOWERY, GRAY e BAUMGARTNER, 2010; NICHOLSON-CROTTY, 2009).

Analisar como ocorre o espriamento de políticas em diferentes arranjos de divisão territorial de poder permite observar que há elementos que são transversais, ocorrendo em estados unitários ou federais, centralizados ou descentralizados. Ingerências do governo central no *policy decision making* das unidades subnacionais, intuitivamente associadas a sistemas unitários, foram identificadas, também, em sistemas federais descentralizados (que seriam, num *continuum*, o modelo menos propenso a esse tipo de interferência), e inclusive nos Estados Unidos, onde o

próprio modelo institucional é desenhado de modo a bloquear intervenções federais nos assuntos subnacionais. Esse tipo de ingerência, ainda que não provoque, isoladamente, a adoção e difusão de políticas, cria estímulos para que governos subcentrais atuem em determinada área.

Dinâmicas *top-down* ajudam a demonstrar, ao lado das demais evidências já apresentadas e que serão aprofundadas na discussão, que a relação entre arranjo institucional de divisão de poder e processos de espraio de políticas se retroalimenta. Poderes ou capacidades que remanescem no governo central são mobilizados em favor do espraio de políticas que atendem às preferências do centro, mesmo em estados federais e descentralizados. Casos de espraio de políticas derivados dessas situações, provocam alteração, ainda que sutil, episódica e informal, no arranjo estabelecido.

5.5 DISCUSSÃO

Os estudos empíricos demonstraram que a discussão sobre arranjos territoriais de divisão de poder e RIGs e a discussão sobre espraio de políticas públicas, são perspectivas teóricas que podem ser conjugadas, por apresentarem reflexos mútuos. De um lado, a divisão de poder e de competências em arranjos com algum grau de descentralização favorecem a inovação pelas unidades constituintes; ao mesmo tempo, tornam a replicação de políticas uma possibilidade a ser considerada pelos decisores locais, de acordo com os incentivos que estas unidades precisem para implementar políticas (KARCH, 2006; BREUKERS e WOLSINK, 2007; GALLACHER e RAFFE, 2011; DE JONG, 2013).

Arranjos institucionais de escalonamento de níveis decisórios, sejam eles federações propriamente ditas, ou estados unitários que contenham divisões de autoridade em nível territorial, são cenários propícios ao trânsito de informações, conteúdo, boas práticas e modelos de políticas. Muito além da convivência dentro de um mesmo sistema político, que por si só favorece a padronização de políticas, outros elementos acentuados por estruturas federativas ou “federalizadas” intensificam a migração de políticas públicas entre as unidades constituintes. O grau de descentralização também interfere no espraio de políticas; nos casos em que a descentralização da capacidade decisória é maior, cabendo às unidades constituintes subnacionais a tomada de decisão, a possibilidade de difusão entre estas unidades também aumenta, e ganham destaque as unidades precursoras ou inovadoras, liderando dinâmicas de *bandwagoning* (TIMMS, 2014; NICHOLSON-CROTTY, 2009; GRIMMELIKHUIJSEN e FEENEY, 2017; SEGATTO, 2017).

No entanto, o principal achado da pesquisa é no sentido de que a ideia de que as federações são laboratórios para o desenvolvimento e disseminação de políticas, é uma meia verdade. Sim, a

coexistência de esferas decisórias dentro de um sistema político propicia a difusão de inovações entre as unidades constituintes. Mas, ao ampliar a unidade de análise, incluindo casos observados em diferentes arranjos institucionais de divisão de poder/relações intergovernamentais – o que é possível graças ao instrumento da RSL – verifiquei que o trânsito de políticas ou de elementos de políticas não ocorre somente entre unidades centrais e subcentrais de um sistema político federativo, mas também em sistemas políticos unitários em que se observa delegação de poderes decisórios e/ou parcelas de autonomia às unidades subcentrais. Nesse sentido, outra conclusão importante decorrente da análise integrada de vários casos empíricos é que até mesmo em um sistema autocrático como a China, modelos de políticas transitam entre as unidades subnacionais, ainda que isso decorra de contingências político-administrativas específicas daquele contexto.

Em casos como os Estados Unidos, em que o as unidades subnacionais têm alto grau de autonomia na maior parte das áreas de políticas públicas, não parece razoável compreender que haveria espaço para o governo federal “testar” políticas nas unidades subcentrais e, a partir dos resultados alcançados, replicá-las nas demais unidades. No contexto federativo, políticas difundidas pelo governo central tendem a refletir suas próprias preferências e valores, estando sujeitas ao cálculo eleitoral e/ou ao crivo ideológico, o que independe de terem sido testadas, ou obtido êxito prévio no nível subnacional.

Isso parece mais viável, e estudos aqui analisados apontam nesse sentido, em sistemas unitários, em que o dirigismo do governo central é pressuposto (ainda que possa não ser efetivamente utilizado). Em sistemas onde o poder é mais centralizado, o governo central efetivamente pode “testar” políticas em determinadas unidades e, posteriormente, estendê-las às demais. Casos como o *Business Improvement District – BID* e o *Gateway Project*, no Reino Unido, as *ecocities e high technological zones* na China, e do *Children Protection Service*, na Noruega, exemplificam essa hipótese.

Por outro lado, em sistemas descentralizados, as unidades constitutivas têm mais autonomia para inovar, e nesse sentido o governo central é limitado em sua capacidade de interferir na tomada de decisão sobre políticas em nível subcentral (SHIPAN e VOLDEN, 2008). Daí que lançar mão de mecanismos que provoquem a difusão de determinada política, seja aumentando a atenção do governo central em prol de uma política que interessa ao centro decisório, seja desencorajando a adoção de políticas que não atendem às expectativas do governo central - e provocando o aprendizado negativo, são atalhos para intervir nas decisões em nível subnacional sem o desgaste de avançar contra a autonomia dessas unidades.

Assim, unidades subcentrais agem como laboratórios, ou se engajam em dinâmicas de espraiamento, na proporção em que o espaço decisório sai das mãos do governo central e é partilhado com as unidades subcentrais, o que pode ocorrer tanto em sistemas federativos, como em sistemas unitários. Nesse sentido, os resultados da pesquisa confirmam a ideia de que em ambientes de escalonamento de níveis decisórios são cenários propícios ao trânsito de informação, conteúdo, boas práticas e modelos de políticas, e dessa forma, são variáveis a serem consideradas para entender o espraiamento e a formulação de políticas em unidades subcentrais.

Quanto à influência do espraiamento de políticas no arranjo institucional de divisão territorial de poder de um sistema político, os casos analisados levam a compreender que essa hipótese, em sua totalidade, não é confirmada. No entanto, casos delimitados e pontuais de espraiamento de políticas podem provocar alguma alteração no desenho institucional de determinado país, ainda que isso só se verifique exatamente naquelas circunstâncias. Assim, observar essa possibilidade depende de olhar atento e informado à situação específica, e dos efeitos que o trânsito de uma determinada política provocou.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese apresenta um contributo à literatura sobre espraçamento de políticas públicas em suas diferentes modalidades – aprendizado (*policy learning* e *lesson-drawing*), difusão, transferência, convergência, isomorfismo e processos similares, ao conjugar a análise dessa literatura à observação de características referentes às estruturas de divisão territorial de poder quanto aos pares unitário/federal, centralizado/descentralizado.

Entendo que meu objetivo principal foi alcançado. Consegui mobilizar uma amostra representativa de artigos dentro da abordagem que me interessava, analisá-los criticamente e relacionar as conclusões de modo integrativo (objetivo geral e objetivo específico 2). A análise de vários artigos conjuntamente, confirma que a literatura em espraçamento de políticas públicas aborda o tema da divisão territorial de poder, mas com relação a contextos federais, e com destaque a eventos verificados nos Estados Unidos. Estudos que abordam contextos unitários aparecem em minoria, e não costumam destacar essa variável. Por isso a identificação de padrões ficou prejudicada, pois de um total de 115 artigos selecionados, apenas 25 tratavam de casos em países unitários. Ainda assim foi possível observar elementos relacionados à literatura em espraçamento de políticas em si (objetivo específico 1), e à conjugação desta ao debate sobre arranjos de divisão territorial de poder (objetivo específico 3), e extrair conclusões (objetivo específico 4).

Quanto à literatura em espraçamento de políticas públicas, concluo que minhas inferências eram procedentes em alguns aspectos. Destaco a conclusão de que as diferentes modalidades podem estar presentes em um mesmo processo, que se inicia com aprendizado, evolui para a transferência (específica, ponto a ponto) ou difusão (ampla, ideia de contágio), e, ao final, pode progredir para convergência ou isomorfismo (a depender do caso analisado). As modalidades *policy learning* e isomorfismo são as que mais se afastam das demais categorias, possuem literatura própria consolidada, e podem ser analisadas isoladamente, sem que se considere o espraçamento de uma política.

Com relação às questões de pesquisa, considero que a divisão territorial de poder tem sim, uma relação com o espraçamento de políticas, mas não é a diferença unitário X federal que estabelece essa relação, mas a devolução de poderes do governo central às unidades subcentrais, o que pode ocorrer em estados federais ou unitários. A coexistência de níveis distintos, cada qual com autonomia decisória em alguma área, permite a criação de políticas pelas unidades subnacionais. A proximidade entre elas, similaridades culturais, ideológicas, contextuais; a competição, coordenação ou cooperação; a convivência em espaços comuns (comitês, comissões, redes), a circulação de pessoal, criam incentivos ao trânsito de políticas entre as diferentes

unidades. Essas variáveis atuam de forma e intensidades diferentes a depender do caso empírico, e podem interferir em processos dentro de sistemas unitários e de sistemas federais.

Considero também que dinâmicas de espraiamento não interferem diretamente nos arranjos de divisão territorial de poder, mas podem, sim, ser utilizadas de forma matizada para influência de uma unidade (governo central ou não) sobre as demais. Especialmente com a difusão de informação, aumento da atenção em determinado tema, regras de promoção na carreira, *policy patronage*, instâncias intergovernamentais etc. No entanto, eventos em que modalidades de espraiamento são utilizadas com essa finalidade são de verificação empírica mais complexa.

Nesse contexto, o arranjo de divisão territorial de poder e o espraiamento de políticas públicas são mutuamente influenciados. Essa dinâmica de repercussão mútua está presente nos estudos analisados nesta tese, em exemplos que demonstram que o trânsito de políticas é estimulado pela descentralização de poderes entre unidades territoriais distintas, tanto em sistemas federais como em sistemas unitários, e nos casos que sugerem o dirigismo do governo central ao criar modelos de políticas e fazê-los circular, interferindo, ainda que de forma indireta ou matizada no *policy making* em nível subnacional. Ou seja, o arranjo institucional pode facilitar o espraiamento, mas este pode, também, ter como consequência a criação de relações não previstas ou não esperadas, dentro da estrutura institucional de um sistema político.

As respostas que encontrei para minhas questões de pesquisa constituem as contribuições teóricas mais relevantes desta tese, e vão no sentido que a literatura em divisão territorial de poder vem adotando, quanto a uma relativização da distinção marcada entre arranjos federais e unitários. Com relação à análise da discussão teórica em espraiamento de políticas públicas, considero ter apresentado uma contribuição relevante, ao conjugar a análise e as conclusões de diferentes estudos, nas diversas abordagens, e oferecer um panorama conjunto dessa literatura em seus aspectos materiais e em seu conteúdo.

Paralelo a isso, entendo que minha tese contribui para o desenvolvimento dos métodos relacionados à revisão sistemática da literatura, especificamente no que diz respeito ao protocolo que desenvolvi, que pode auxiliar no desenvolvimento de pesquisas em outros temas.

Quanto às limitações da pesquisa, cito a dificuldade em trabalhar simultaneamente com uma quantidade grande de documentos (lembrando que a amostra inicial tinha mais de 3.600 artigos); mas, ao mesmo tempo, a escassez de estudos relacionados a países unitários. Para esse aspecto, a utilização de outros mecanismos de identificação de artigos, como a busca ativa, seria mais produtiva.

A pesquisa desenvolvida nessa tese pode avançar no sentido de se aprofundar na análise do portfólio obtido, tanto para discutir outros aspectos da literatura em espraiamento de políticas, como para aprofundar a observação conjugada dos temas, agora especificamente para o caso da centralização/descentralização; como para aperfeiçoar questões relacionadas ao método da revisão sistemática da literatura, que vem se fortalecendo como instrumento de pesquisa na Ciência Política. Outro desdobramento seria a identificação de um maior número de casos referentes a contextos unitários, a fim de aprofundar a análise nesse tipo de arranjo.

Estudar as dinâmicas que envolvem o *policy making* permite a observação da complexidade desse processo que envolve múltiplas microdinâmicas, numerosos atores e afeta diretamente diferentes aspectos da vida individual e social. O espraiamento de políticas públicas, abordagem nem sempre considerada na análise de políticas públicas, contribui para acessar as diversas influências a que os decisores estão sujeitos quando consideram ou formulam determinada política pública. Aliar essa análise ao estudo do arranjo de divisão territorial de poder em que o espraiamento ocorre demonstra, não somente, a aproximação entre os dois temas (frequentemente negligenciada), como permite identificar nuances e especificidades imperceptíveis à pesquisa isolada desses temas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz et al. (2020) Combating COVID-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 663-677.
- ACHARYA, Amitav (2004). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International organization*, 58, 2:239-275.
- AGRANOFF, Robert. Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist? *Publius: The Journal of Federalism*, v. 31, n. 2, p. 31-56, 2001.
- ARAÚJO, Carlos AA (2006). Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. *Em questão*, v. 12, n. 1, p. 11-32, 2006.
- AMES, Barry (1995). Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57, 2:324-343.
- AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. São Paulo: FGV Editora.
- ANSOLABEHRE, Stephen, *et al.* (2002). Equal votes, equal money: Court-ordered redistricting and public expenditures in the American states. *American Political Science Review*, 96, 4:767-777.
- ARRETCHE, Martha (2010). Federalism, bicameralism, and institutional change: general trends and one casestudy. *Brazilian Political Science Review*, 1:10-31.
- ARRETCHE, Martha (2013). Demos-constraining or demos-enabling federalism? Political institutions and policy change in Brazil. *journal of Politics in Latin America*, 5, 2:133-150.
- ARRETCHE, Marta (2020). Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74.
- ARRETCHE, Martha, RODDEN, Jonathan (2004). Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. *Dados*, 47, 3:549-576.
- ATALLAH, Alvaro e CASTRO, Aldemar (1998) A. Revisão Sistemática e Metanálises, em: Evidências para melhores decisões clínicas. São Paulo. Lemos Editorial. Disponível em <http://www.centrocochranedobrasil.org/artigos/bestevidence.htm>, acesso em 11 de maio de 2021.
- BALDI, Brunetta (1999). Beyond the federal-unitary dichotomy. Berkeley: Institute of Governmental Studies, working papers. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/05b607ng>, acesso em 29 de agosto de 2017.
- BALDWIN, Elizabeth; CARLEY, Sanya; NICHOLSON-CROTTY, Sean (2019) Why do countries emulate each others' policies? A global study of renewable energy policy diffusion. *World Development*, v. 120, p. 29-45, 2019.
- BARON, David; FERREJOHN, John (1989). Bargaining in legislatures. *American Political Science Review*, 83, 4:1181-1206.
- BEAL, George M.; BOHLEN, Joe M (1956). The diffusion process.
- BEECHAM, Sarah et al (2008). Motivation in Software Engineering: A systematic literature review. *Information and software technology*, v. 50, n. 9-10, p. 860-878.
- BELCHER, J. C. (1958). Acceptance of the Salk Polio Vaccine. In: *Rural Sociology*, 23(2), pp. 158-170
- BENNETT, Colin J (1990). The formation Of a Canadian privacy policy: the art and craft of lesson-drawing. *Canadian Public Administration*, v. 33, n. 4, p. 551-570.

- BENNETT, Colin J.; HOWLETT, Michael (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences*, v. 25, n. 3, p. 275-294.
- BENSON, David; JORDAN, Andrew. What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political studies review*, v. 9, n. 3, p. 366-378, 2011.
- BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. (1990) State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis. *American political science review*, v. 84, n. 2, p. 395-415.
- YOUNG, Ken et al. Social science and the evidence-based policy movement. *Social policy and society*, v. 1, n. 3, p. 215, 2002.
- BOECKELMAN, Keith (1992) The influence of states on federal policy adoptions. *Policy Studies Journal*, v. 20, n. 3, p. 365-375.
- BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (2012) From Europeanisation to diffusion: introduction. *West European Politics*, v. 35, n. 1, p. 1-19, 2012.
- BRADY, Bernardine; CURTIN, Chris (2012). Big Brothers Big Sisters comes to Ireland: A case study in policy transfer. *Children and Youth Services Review*, 34, 8:1433-1439.
- BRAUN, Dietmar; GILARDI, Fabrizio (2006). Taking ‘Galton's problem’ seriously: Towards a theory of policy diffusion. *Journal of theoretical politics*, 18, 3:298-322.
- BRAY, David, TAYLOR, MICHAEL, e SCRAFTON, Dereck (2011). Transport policy in Australia—Evolution, learning and policy transfer. *Transport policy*, 18, 3:522-532.
- BRETON, Albert; FRASCHINI, Angela. Vertical competition in unitary states: the case of Italy. *Public Choice*, v. 114, n. 1, p. 57-77, 2003.
- BUDGEN, David; BRERETON, Pearl (2006). Performing systematic literature reviews in software engineering. In: Proceedings of the 28th international conference on Software engineering. ACM, 2006. p. 1051-1052.
- BULKELEY, Harriet. Discourse coalitions and the Australian climate change policy network. *Environment and Planning C: Government and policy*, v. 18, n. 6, p. 727-748, 2000.
- BULMER, Simon; PADGETT, Stephen (2005). Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British journal of political science*, v. 35, n. 1, p. 103-126.
- CAIRNEY, Paul (2009). The role of ideas in policy transfer: the case of UK smoking bans since devolution. **Journal of European public policy**, v. 16, n. 3, p. 471-488.
- CAMPBELL COLLABORATION. Página eletrônica, disponível em <https://brazil.cochrane.org/>, acesso em março/2021.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Novos estudos CEBRAP*, n. 101, p. 57-76, 2015.
- CHEIBUB, José; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2009). Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. *Dados*, 52, 2.
- COBO, Manuel J. et al. An approach for detecting, quantifying, and visualizing the evolution of a research field: A practical application to the fuzzy sets theory field. *Journal of informetrics*, v. 5, n. 1, p. 146-166, 2011.
- COÊLHO, Denilson (2012). Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 6, 2:56-87.

COÊLHO, Denilson (2016). Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. *Em: FARIA, Carlos Aurélio; COÊLHO, Denilson; SILVA, Sidney (orgs.) Difusão de Políticas Públicas*. São Paulo: Ed. UFABC, 35-64.

Colaboração Campbell. The Methods Group of the Campbell Collaboration. Methodological expectations of Campbell Collaboration intervention reviews: Conduct standards. Campbell Policies and Guidelines Series No. 3 DOI: 10.4073/cpg.2016.3

Colaboração Campbell. The Methods Group of the Campbell Collaboration. Methodological expectations of Campbell Collaboration intervention reviews: Reporting standards Campbell Policies and Guidelines Series No. 4 DOI: 10.4073/cpg.2016.4

COLEMAN, James; KATZ, Elihu; MENZEL, Herbert (1957). The diffusion of an innovation among physicians. *Sociometry*, v. 20, n. 4, p. 253-270.

COLLIER, David; MESSICK, Richard E (1975) Prerequisites versus diffusion: Testing alternative explanations of social security adoption. *The American Political Science Review*, v. 69, n. 4, p. 1299-1315, 1975

COOK, Deborah J.; MULROW, Cynthia D.; HAYNES, R. Brian (1997) Systematic reviews: synthesis of best evidence for clinical decisions. *Annals of internal medicine*, v. 126, n. 5, p. 376-380.

COOK, Ian (2008). Mobilizing urban policies: The policy transfer of US Business Improvement Districts to England and Wales. *Urban Studies*, 45, 4: 773-795.

COUTO, Cláudio Gonçalves; BELLON, G. L. A. Imitação ou Coerção? Constituições Estaduais e Centralização Federativa no Brasil. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 52, p. 321-344, 2018.

COUTO, Cláudio G. O Executivo que Legisla. *Videre Futura, São Paulo - SP*, v. 1, n. 2, p. 85-93, 2001.

CROSSAN, Mary M.; APAYDIN, Marina (2010). A multi-dimensional framework of organizational innovation: A systematic review of the literature. *Journal of management studies*, v. 47, n. 6, p. 1154-1191.

DA SILVA, Jessé Beserra; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E GOVERNANÇA, NA PERSPECTIVA TEÓRICA EM REDE, CAPTURA DO ESTADO E DE JANELA DE OPORTUNIDADE. *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas* v. 2, n. 2, 2017.

DACOMBE, Rod. Systematic Reviews in Political Science: What can the approach contribute to political research?. *Political Studies Review*, v. 16, n. 2, p. 148-157, 2018.

DAHL, Robert A (1983). "FEDERALISM AND THE DEMOCRATIC PROCESS." *Nomos*, vol. 25, pp. 95–108. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/24219361.

DEWEY, John (2012). *The Public and Its Problems: An Essay in Political Inquiry*. Edited by ROGERS MELVIN L. Penn State University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.5325/j.ctt7v1gh>.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, p. 147-160.

DOBBINS, Michael; KNILL, Christoph (2009). Higher education policies in Central and Eastern Europe: convergence toward a common model?. *Governance*, v. 22, n. 3, p. 397-430.

- DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies*, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.
- DOLOWITZ, David P.; MARSH, David (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.
- DOS SANTOS, Raimundo, KOBASHI, Nair (2009). "BIBLIOMETRIA, CIENTOMETRIA, INFOMETRIA: conceitos e aplicações." *Tendências da Pesquisa Braileira em Ciência da Informação* 2, no. 1 (2009).
- DRAGU, Tiberiu, RODDEN, Jonathan (2011). Representation and redistribution in federations. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108, 21:8601-8604.
- DUNLOP, Claire (2009). Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities. *Policy Studies*, 30, 2:289-311
- DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio M.; TREIN, Philipp (2018). Introduction: The family tree of policy learning. *Learning in public policy: Analysis, modes and outcomes*, p. 1-25.
- DYE, Thomas (1984). Party and Policy in the States. *The Journal of Politics*, 46, 4:1097-1116.
- ELAZAR, Daniel (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- ENSSLIN, Sandra Rolim et al. *Gestão Pública: Construção de um Modelo Construtivista para Apoiar a Escola Virtual de Administração Pública de Santa Catarina no Combate à Evasão da Capacitação a Distância*. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, v. 17, n. 4, p. 90-110, 2018.
- ENSSLIN, Leonardo et al. Avaliação do desempenho de empresas terceirizadas com o uso da metodologia multicritério de apoio à decisão-construtivista. *Pesquisa Operacional*, v. 30, n. 1, p. 125-152, 2010.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.
- EVANS, Mark, DAVIES, Jonathan (1999). Understanding policy transfer: A Multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public administration*, 77, 2:361-385.
- EVANS, Mark (2006). At the interface between theory and practice, policy transfer and lesson drawing. *Public administration*, 84, 2:479-489.
- EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, David, SKOCPOL, Theda (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.
- EYESTONE, Robert (1977). Confusion, diffusion, and innovation. *American Political Science Review*, v. 71, n. 2, p. 441-447.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, 45, 2:303-344.
- FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese de Doutorado.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto et al. O que é, para que serve e como se faz uma meta-análise?. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 23, n. 2, 2014.
- FÜGLISTER, Katharina. *Cantons as policy laboratories of the Federal State? The diffusion of health insurance subsidy policies among the Swiss Cantons within a federal state*. 2011. Tese de Doutorado. University of Zurich.

- GARFIELD, E. (1955). Citation Indexes for Science: A New Dimension in Documentation through Association of Ideas. *Science* 122(3159):108-11. Retrieved March 23, 2007 from: http://www.garfield.library.upenn.edu/papers/science_v122v3159p108y1955.html
- GERRING, John; THACKER, Strom MORENO, Carola (2005). Centripetal democratic governance: A theory and global inquiry. *American Political Science Review*, 99, 4:567-581.
- GIBSON, Edward.; CALVO, Ernesto.; FALLETI, Tullia (2003). Federalismo realocativo: sobrerrepresentação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. *Opinião Pública*, 9, 1: 98-123.
- GILARDI, Fabrizio (2010). Who learns from what in policy diffusion processes?. *American Journal of Political Science*, v. 54, n. 3, p. 650-666.
- GILARDI, Fabrizio, FUGLISTER, Katharina (2008). Empirical modeling of policy diffusion in federal states: the dyadic approach. *Swiss Political Science Review*, 14(3), 413-450.
- GLASS, G. V. (1976). Primary, Secondary, and Meta-Analysis of Research. *Educational Researcher*, 5(10), 3-8. <https://doi.org/10.3102/0013189X005010003>
- GOLDFINCH, Shaun (2006). Rituals of reform, policy transfer, and the national university corporation reforms of Japan. *Governance*, 19, 4:585-604.
- GONNET, Cecilia (2012) The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America. Paper presented at the X Chilean Congress of Political Science, organized by the Chilean Political Science Association (ACCP). Santiago, 17th -19th October 2012
- GONNET, Cecilia (2016). Mecanismos y actores en los procesos de diffusion. Discusión a partir de los casos de los programas de transferencia condicionada en América Latina. *Em: FARIA, Carlos Aurélio; COELHO, Denilson; SILVA, Sidney (orgs.) 2015 Difusão de Políticas Públicas. São Paulo: Ed. UFABC, 65-100.*
- GRAY, Virginia (1973). Innovation in the states: A diffusion study. *American political science review*, v. 67, n. 4, p. 1174-1185.
- GROSS, Neal Crasilneck (1942). The diffusion of a culture trait in two Iowa townships.
- HALL, Peter A. (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, p. 275-296.
- HAAS, Peter (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization*, 46, 1:1-35.
- HEARN, Julie; HIGGINSON, Irene J. (1998) Do specialist palliative care teams improve outcomes for cancer patients? A systematic literature review. *Palliative medicine*, v. 12, n. 5, p. 317-332.
- HECLO, Hugh (1972) Policy analysis. *British journal of political science*, v. 2, n. 1, p. 83-108.
- HOCHMANN, Gilberto (1988). Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 3, 7:84-98.
- HODSON, D.; MAHER, I. (2001), The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 39: 719-746. doi:[10.1111/1468-5965.00328](https://doi.org/10.1111/1468-5965.00328)
- HOLZINGER, Katharina, KNILL, Christoph. (2005). Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European public policy*, 12, 5:775-796.

- HOOGHE, Liesbet. Multi-level governance and European integration. Rowman & Littlefield Publishers, 2002.
- HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, p. 233-243, 2003.
- HOOGHE, Liesbet et al. *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance*, Volume I. Oxford University Press, 2016.
- HOSPERS, Gert-Jan; BEUGELSDIJK, Sjoerd (2002). Regional cluster policies: learning by comparing? *Kyklos*, 55, 3:381-402.
- HULME, Rob (2005). Policy transfer and the internationalisation of social policy. *Social policy and society*, 4, 4:417-425.
- IKENBERRY, G. John; KUPCHAN, Charles A. Socialization and hegemonic power. *International organization*, p. 283-315, 1990.
- JACOBS, Kerry; BARNETT, Pauline (2000). Policy Transfer and Policy Learning: A Study of the 1991 New Zealand Health Services Taskforce. *Governance*, 13, 2:185-213.
- JAMES, Oliver; LODGE, Martin. The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research. *Political studies review*, v. 1, n. 2, p. 179-193, 2003.
- JÄNICKE, Martin. Trend-setters in environmental policy: the character and role of pioneer countries. *European environment*, v. 15, n. 2, p. 129-142, 2005.
- JARDIM, João Bosco (2008). *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 6, p. 1456-1457, June 2008. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2008000600027&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Apr. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2008000600027>.
- JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David (2005). The diffusion of regulatory capitalism in Latin America: Sectoral and national channels in the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 102-124.
- KATZ, Elihu; LEVIN, Martin L.; HAMILTON, Herbert (1963). Traditions of research on the diffusion of innovation. *American sociological review*, p. 237-252.
- KAUCHAKJE, Samira; PESSALI, Huáscar; SILVA, Evelise. Social programs of big impact and middle-range theories: diffusion and transfer process in Latin America. In: Montreal: 23° IPSA Congress. 2014.
- KAUCHAKJE, Samira (2017). *Representação distrital e coalizões legislativas: o impacto da sobrerrepresentação nas votações no Congresso Brasileiro*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos. São Carlos.
- KEATING, Michael et al. Does devolution make a difference? Legislative output and policy divergence in Scotland. *The journal of legislative studies*, v. 9, n. 3, p. 110-139, 2003.
- KEATING, Michael (2005). Policy convergence and divergence in Scotland under devolution. *Regional studies*, v. 39, n. 4, p. 453-463, 2005.
- KEATING, Michael (2012). Intergovernmental relations and innovation: From co-operative to competitive welfare federalism in the UK. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 14, n. 2, p. 214-230.
- KINGDON, John (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.

- KITCHENHAM, Barbara. Procedures for performing systematic reviews. Keele, UK, Keele University, v. 33, n. 2004, p. 1-26, 2004.
- KITCHENHAM, Barbara et al. (2010) Systematic literature reviews in software engineering—a tertiary study. *Information and Software Technology*, v. 52, n. 8, p. 792-805.
- LASWELL, Harold; KAPLAN, Abraham (1950). *Power and Society* New Haven: Yale University.
- LEAL, Plínio Marcos Volpon (2007) *Jornalismo político brasileiro e a análise do enquadramento noticioso*. *Revista Compólitica*, Rio de Janeiro, 2007.
- LEE, Frances (2000). Senate representation and Coalition Building in Distributive Politics. *American Political Science Review*, 94, 1:59–72.
- LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Úrsula Dias. Paradigmas de desenvolvimento e disseminação de políticas: raízes locais da criação do Programa Bolsa Família. *Organizações & Sociedade*, v. 22, n. 75, p. 621-638, 2015.
- ELLIS, Timothy J.; LEVY, Yair. Towards a Guide for Novice Researchers on Research Methodology: Review and Proposed Methods. *Issues in Informing Science & Information Technology*, v. 6, 2009.
- LIJPHART, Arend (2012). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. 2ª edição, New Haven: Yale University Press.
- LIU, Lizhi; WEINGAST, Barry R. Taobao, federalism, and the emergence of law, Chinese style. *Minn. L. Rev.*, v. 102, p. 1563, 2017.
- LOWI, Theodore (1985) *The state in politics: The relation between policy and administration*. *Regulatory policy and the social sciences*, 67-105.
- MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura (2015) *Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 88, p. 61-82.
- MAJONE, Giandomenico (1991). Cross-national sources of regulatory policymaking in Europe and the United States. *Journal of public policy*, 11, 1:79-106.
- MAJONE, Giandomenico (2002), *Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity*. *European Law Journal*, 8: 319-339. doi:[10.1111/1468-0386.00156](https://doi.org/10.1111/1468-0386.00156)
- MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet; SCHAKEL, Arjan (2008). Measuring regional authority. *Regional and Federal Studies*, 18, 2-3:111-121.
- MARSDEN, Greg; STEAD, Dominic (2011). Policy transfer and learning in the field of transport: A review of concepts and evidence. *Transport policy*, 18, 3:492-500.
- MARSH, David; SHARMAN, Jason C. Policy diffusion and policy transfer. *Policy studies*, v. 30, n. 3, p. 269-288, 2009.
- MASCAUX, Céline et al (2005). The role of RAS oncogene in survival of patients with lung cancer: a systematic review of the literature with meta-analysis. *British journal of cancer*, v. 92, n. 1, p. 131.
- MAY, Peter (1992) *Policy learning and failure*. *Journal of public policy*, v. 12, n. 4, p. 331-354.
- MCCANN, Pamela J. Clouser; SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig (2015) *Top-down federalism: State policy responses to national government discussions*. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 45, n. 4, p. 495-525, 2015.

- MCVOY, Edgar (1942) Patterns of diffusion in the United States. *American Sociological Review*, v. 5, n. 2, p. 219-227.
- MENZEL, Herbert (1960). Innovation, integration, and marginality: a survey of physicians. *American sociological review*, p. 704-713.
- MESEGUER, Covadonga (2005). Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 598, n. 1, p. 67-82, 2005.
- MESEGUER, Covadonga (2006). Rational learning and bounded learning in the diffusion of policy innovations. *Rationality and Society*, v. 18, n. 1, p. 35-66.
- MINTROM, Michael (1997). Policy entrepreneurs and the diffusion of innovation. *American journal of political science*, 738-770.
- MINTROM, Michael; VERGARI, Sandra (1998). Policy networks and innovation diffusion: The case of state education reforms. *The Journal of Politics*, v. 60, n. 1, p. 126-148.
- MOHER, D; LIBERATI, A; TETZLAFF, J; ALTMAN, D.G., The PRISMA Group (2009) Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement. *PLOS Medicine* 6(7): e1000097. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>
- MOSSBERGER, Karen; WOLMAN, Harold. Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: Challenges and recommendations. *Public administration review*, v. 63, n. 4, p. 428-440, 2003.
- MULROW, Cynthia D. Systematic reviews: rationale for systematic reviews. *Bmj*, v. 309, n. 6954, p. 597-599, 1994.
- NEWBURN, Tim (2002). Atlantic crossings: 'Policy transfer' and crime control in the USA and Britain. *Punishment & Society*, 4, 2:165-194.
- NUTLEY, Sandra et al (2012). Policy transfer and convergence within the UK: the case of local government performance improvement regimes. *Policy & Politics*, v. 40, n. 2, p. 193-209.
- OLIVEIRA, Osmany Porto de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. *Opinião Pública*, v. 22, n. 2, p. 219-249, 2016.
- ONGARO, Edoardo (2006). The dynamics of devolution processes in legalistic countries: organizational change in the Italian public sector. *Public Administration*, 84, 3:737-770.
- PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl (2017). *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*. Portland: Hart Publishing.
- PECK, Jamie. Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in human geography*, v. 35, n. 6, p. 773-797, 2011.
- PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *geoforum*, v. 41, n. 2, p. 169-174, 2010.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 45, 2:265-301.
- PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: Federal institutions and the development of social policy. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

- Popay, J., Roberts, H., Sowden, A., Petticrew, M., Arai, L., Rodgers, M., ... & Duffy, S. (2006). Guidance on the conduct of narrative synthesis in systematic reviews. A product from the ESRC methods programme Version, 1, b92.
- PRICE, D. D. (1963). Little Science, Big Science. New York: Columbia University Press.
- MOHER, D., LIBERATI, A., TETZLAFF, J., & ALTMAN, D. G. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA statement. *PLoS Medicine*, 6(7), e1000097. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>
- PRITCHARD, Alan; WITTIG, Glen R. (1981) *Bibliometrics*. AllM Books.
- PRZEWORSKI, Adam (1995). *Sustainable democracy*. Cambridge University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (2004). Institutions matter? *Government and opposition*, v. 39, n. 4, p. 527-540.
- RADAELLI, Claudio (2000) M. Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance*, v. 13, n. 1, p. 25-43.
- RADAELLI, Claudio (2005). Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of european public policy*, v. 12, n. 5, p. 924-943.
- Raffe, D., Brannen, K., Croxford, L., & Martin, C. (1999). Comparing England, Scotland, Wales and Northern Ireland: The Case for 'Home Internationals' in Comparative Research. *Comparative Education*, 35(1), 9-25. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3099464>
- ROBERTSON, David Brian (1991). Political conflict and lesson-drawing. *Journal of public policy*, v. 11, n. 1, p. 55-78.
- ROBERTSON, David Brian; WALTMAN, Jerold (1992) *The politics of policy borrowing*. 1992) *Something Borrowed, Something Blue*.
- RODDEN, Jonathan (2005). Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, (24).
- RODDEN, Jonathan (2002). Strength in Numbers?: Representation and Redistribution in the European Union. *European Union Politics*, 3, 2:151–175.
- SAMUELS, David; SNYDER, Richard (2001). The value of a vote: malapportionment in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, 31, 4:651–671.
- ROEHRICH, Jens K.; LEWIS, Michael A.; GEORGE, Gerard. Are public–private partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science & Medicine*, v. 113, p. 110-119, 2014.
- ROGERS, Everett M. Categorizing the adopters of agricultural practices. *Rural Sociology*, v. 23, n. 4, p. 346-354, 1958.
- ROGERS, Ewerett (2003). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- ROGERS, Ewerett, *et al.* (2005). Complex adaptive systems and the diffusion of innovations. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 10, 3:1-26.
- ROSA, Arlete; KAUCHAKJE, Samira. (2020) A educação sob o impacto da pandemia – uma discussão da literatura. *Revista Praxis*, v. 12, n. 1.
- ROSE, Richard. What is lesson-drawing? *Journal of public policy*, v. 11, n. 1, p. 3-30, 1991.

ROSE, Richard. Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.

RUHLANDT, Robert Wilhelm Siegfried. The governance of smart cities: A systematic literature review. *Cities*, 2018.

RYAN, Bryce; GROSS, Neal C. The diffusion of hybrid seed corn in two Iowa communities. *Rural sociology*, v. 8, n. 1, p. 15, 1943.

SAMUELS, David (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge University Press.

SAMUELS, David; MAINWARING, Scott (2004). Strong federalism, constraints on the central government, and economic reform in Brazil. *Federalism and democracy in Latin America*.

SANDERSON, Ian. Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public administration*, v. 80, n. 1, p. 1-22, 2002.

SAVAGE, Robert L. Policy innovativeness as a trait of American states. *The Journal of Politics*, v. 40, n. 1, p. 212-224, 1978.

SCHIMMELFENNIG, Frank (2012) "Europeanization beyond Europe", *Living Rev. Euro. Gov.* 7, 1. URL (cited on 25 de janeiro de 2019): <http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2012-1>)

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design. *Journal of public policy*, v. 8, n. 1, p. 61-80, 1988.

SHANAHAN, Elizabeth A.; JONES, Michael D.; MCBETH, Mark K (2011). Policy narratives and policy processes. *Policy Studies Journal*, v. 39, n. 3, p. 535-561.

SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science*, 52, 4:840-857.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. Bottom-up Federalism: the diffusion of antismoking policies from US cities to states. *American journal of political science*, v. 50, n. 4, p. 825-843, 2006.

SILVA, Evelise Zampier da (2015). *Formulações Globais e políticas locais: a difusão de políticas de transferência monetária na América Latina e Caribe*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba.

SILVA, Evelise Zampier da; KAUCHAKJE, Samira; DELAZARI, Luciene (2017). La política de persuasión del Banco Mundial en sus informes de desarrollo mundial (1990-2015). *América Latina Hoy*, 75: 75-100.

SILVA, Evelise Zampier da; KAUCHAKJE, Samira (2018) *Divisão de autoridade em estados unitários e federais e difusão de políticas*. BIB, Anpocs, n. 85 DOI: 10.17666/bib8502/2018

SILUO, Yang; QINGLI, Yuan. Are Scientometrics, Informetrics, and Bibliometrics different?. In: Conference: The 16th International Conference on Scientometrics & Informetrics (ISSI2017). Full paper. 2017.

SKOCPOL, Theda; AMENTA, Edwin (1986). States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, 12:131-157.

SOMERS, Julian M. et al. Prevalence and incidence studies of anxiety disorders: a systematic review of the literature. *The Canadian Journal of Psychiatry*, v. 51, n. 2, p. 100-113, 2006.

SOUZA, Celina (2006). Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, 16, 39.

- SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. *Dados*, v. 51, n. 4, p. 791-823, 2008.
- STEPAN, Alfred (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, 42, 2:00.
- STEPAN, Alfred (2000). Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens? *Daedalus*, 129, 2:145-169.
- STONE, Diane. Learning lessons and transferring policy across time, space and disciplines. *Politics*, v. 19, n. 1, p. 51-59, 1999.
- STONE, Diane (2000). Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. *Governance*, 13, 1:45-70.
- STRONG, William B. et al. Evidence based physical activity for school-age youth. *The Journal of pediatrics*, v. 146, n. 6, p. 732-737, 2005.
- SUGIYAMA, Natasha Borges. The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, v. 11, n. 2-3, p. 250-278, 2011.
- SUTHERLAND, Edwin H. The diffusion of sexual psychopath laws. *American Journal of Sociology*, v. 56, n. 2, p. 142-148, 1950.
- STUMPF, J. (2002) Joint decision trap.
- TAPIA, Jorge RB; GOMES, Eduardo R. Ideas, interests and institutional changes. *Tempo Social*, v. 20, n. 1, p. 239, 2008.
- TEWS, Kerstin; BUSCH, Per-Olof; JÖRGENS, Helge. The diffusion of new environmental policy instruments 1. *European journal of political research*, v. 42, n. 4, p. 569-600, 2003.
- THATCHER, Mark; SWEET, Alec Stone. Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions. *West European Politics*, v. 25, n. 1, p. 1-22, 2002.
- THE METHODS GROUP OF THE CAMPBELL COLLABORATION. Methodological expectations of Campbell Collaboration intervention reviews: Conduct standards Campbell Policies and Guidelines Series No. 3 DOI: 10.4073/cpg.2016.3
- TRANFIELD, David; DENYER, David; SMART, Palminder (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British journal of management*, v. 14, n. 3, p. 207-222.
- TROTTI, Andy et al. Mucositis incidence, severity and associated outcomes in patients with head and neck cancer receiving radiotherapy with or without chemotherapy: a systematic literature review. *Radiotherapy and oncology*, v. 66, n. 3, p. 253-262, 2003.
- TRUE, Jacqui; MINTROM, Michael. Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming (2001). *International studies quarterly*, v. 45, n. 1, p. 27-57.
- TSEBELIS, George (1998) *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Universidade de São Paulo: Edusp.
- TUCKER, Edmon W.; POTOCKY-TRIPODI, Miriam. Changing heterosexuals' attitudes toward homosexuals: A systematic review of the empirical literature. *Research on Social Work Practice*, v. 16, n. 2, p. 176-190, 2006.
- VALMORBIDA, Sandra Mara Iesbik et al. Avaliação de desempenho para auxílio na gestão de universidades públicas: análise da literatura para identificação de oportunidades de pesquisas. *Journal of Accounting, Management and Governance*, v. 17, n. 3, 2014.

- VOLDEN, Craig. Intergovernmental political competition in American federalism. *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 2, p. 327-342, 2005.
- VOLDEN, Craig. States as policy laboratories: Emulating success in the children's health insurance program. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 2, p. 294-312, 2006.
- WALKER, Jack (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American political science review*, 63, 3: 880-899.
- WAMPLER, Brian (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative politics*, 41, 1:61-81, 2008.
- WAMPLER, Brian. *Developing Political Strategies across a New Democratic and State Architecture*. *Latin American Research Review*, 2018.
- WARD, Kevin. Policy mobilities, politics and place: The making of financial urban futures. *European urban and regional studies*, v. 25, n. 3, p. 266-283, 2018.
- WATTS, Ronald (2005) A comparative perspective on asymmetry in federations. Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen University.
- WATTS, Ronald (2013). Typologies of federalism. In: LOUGHLIN, John; KINCAID, John & SWENDEN, Wilfried (eds.) *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*. London: Routledge Publishers, 18-33.
- WEBSTER, Jane; WATSON, Richard T. (2002) Analyzing the past to prepare for the future: Writing a literature review. *MIS quarterly*, p. xiii-xxiii.
- WEISSERT, Carol S.; SCHELLER, Daniel (2008). Learning from the states? Federalism and national health policy. *Public Administration Review*, v. 68, p. S162-S174.
- WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion lessons from Latin American pension reform. *World politics*, v. 57, n. 2, p. 262-295, 2005.
- WEYLAND, Kurt (2007) *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- ZUPIC, Ivan; ČATER, Tomaž. Bibliometric methods in management and organization. *Organizational Research Methods*, v. 18, n. 3, p. 429-472, 2015.

APÊNDICE 1

Portfólio bibliográfico dos estudos com análises empíricas, RSL em espraiamento de políticas públicas, março de 2021.

ORDEM	Nome
A1	ALLEN PETTUS HAIDER-MERKEL 2004 - Making the National Local
A2	AMMONS e ROENIGK 2015 - Benchmarking and Interorganizational Learning in Local Government
A3	ASHWORTH GEYS e HEYNDELS 2006 - Determinants of tax innovation
A4	BAE ANDERSON e MACINKO 2014 - Child passenger safety laws
A5	BALLA 2001 - Interstate professional associations
A6	BAUMGARTNER GRAY e LOWERY 2009 - Federal policy activity and the mobilization
A7	BAYBECK BERRY e SIEGEL 2011 - Policy Diffusion via Intergovernmental Competition A2 H
A8	BERRY BERRY 1990 - State lottery adoption
A9	BERRY e BAYBECK 2005 - Using geographic information
A10	BOEHMKE e WITMER 2004 - Disentangling Diffusion
A11	BOUSHEY 2012 - Punctuated Equilibrium Theory and the Diffusion of Innovations
A12	BRAY et al 2011 - Transport policy in Australia Evolution learning and pt
A13	BRANS et al 2006 - Administrative reform in Belgium Maintenance or modernisation
A14	BREUKERS e WOLSINK 2007 - Wind energy policies in the Netherlands
A15	BROMLEY-TRUJILLO e KARCH 2019 - Saliency, Scientific Uncertainty, and the Agenda-Setting
A16	BROMLEY-TRUJILLO et al 2016 - The Spreading of Innovation
A17	BUTLER et al 2017 - Ideology learning and PD
A18	CAIRNEY 2007 - Using devolution to set the agenda
A19	CAIRNEY 2009 - The role of ideas in policy transfer
A20	CARLEY NICHOLSON-CROTTY e MILLER 2016 - Adoption Reinvention and amendment
A21	CHAMBERLAIN e HAIDER-MERKEL 2005 - Lien_On_Me_State_Policy_Innovation
A22	CHIEN 2008 - The Isomorphism of Local Development Policy
A23	COÊLHO 2012 - Political competition and the diffusion of CCTs in Brazil
A24	COELHO CAVALCANTE e TURGEON 2015 - Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil
A25	COOK WARD 2012 - Relational Comparisons The Assembling of Cleveland s Waterfront Plan
A26	CRAIN 1966 - Fluoridation the diffusion
A27	DALEY e GARAND 2005 - Horizontal diffusion vertical diffusion and internal pressure
A28	DE JONG 2013 - China s art of institutional bricolage
A29	DESMARAIS HARDEN e BOEHMKE 2015 - Persistent Policy Pathways
A30	DOLOWITZ et al 2012 - Stormwater management can we learn from others
A31	FAWCETT e MARSH 2012 - Policy Transfer and Policy Success
A32	FINSTAD 1998 - The rhetoric of organizational change
A33	FUGLISTER 2012 - The role of intergovernmental cooperation in PD
A34	GALLACHER e RAFFE 2011 - Higher_Education_policy_in_post_devolution_UK
A35	GARRETT e JANSA 2015 - Interest Group Influence in Policy Diffusion Networks

A36	GILARDI e FUGLISTER 2008 - Empirical model of policy diffusion
A37	GLICK e HAYS 1991 - Innovation and reinvention in State Policy
A38	GODWIN e SCHOROEDER 2000 - PD and strategies for promoting policy change
A39	GRAY 1973 - Innovation in the States - A Diffusion Study
A40	GRIMMELIKHUIJSEN e FEENEY 2017 - Developing and Testing an Integrative Framework
A41	GROSSBACK NICHOLSON-CROTTY PETERSEN 2004 - Ideology and learning in PD
A42	HAIDER MARKEL 2001 - Policy Diffusion as a Geographical Expansion
A43	HEAD 2010 - Water policy Evidence learning and the governance of uncertainty
A44	HEILMANN 2008 - Policy Experimentation in China s Economic Rise
A45	HEILMANN SHIH e HOFEM 2013 - National Planning and Local Technology Zones
A46	HEYNDELS e VUCHELEN 1998 - Tax_Mimicking_Among_Belgian_Municipalities
A47	HINDMARSH 2010 - Wind Farms and Community Engagement in Australia
A48	HUANG 2013 - Policy Experimentation and the Emergence of Domestic
A49	JENSEN 2003 - Policy diffusion through institutional legitimation
A50	KARCH 2006 - National intervention and the diffusion of policy innovation
A51	KARCH 2012 - Vertical Diffusion and the Policy-Making Process
A52	KARCH e CRAVENS 2014 - Rapid diffusion and policy reform
A53	KARCH e ROSENTHAL 2016 - Vertical diffusion
A54	KEATING 2005 - Policy convergence and divergence in Scotland under devolution
A55	KEATING CAIRNEY e HEPBURN 2012 - Policy Convergence Transfer and Learning in the UK under Devolution
A56	KITAGAWA e LIGHTOWLER 2012 - a comparison of policies strategies and funding incentives
A57	KOSKI 2010- Greening Americas Skylines
A58	LINDER et al 2020 - Text as policy
A59	LODGE e WEGRICH 2005 - Control Over Government
A60	LOWERY GRAY BAUMGARTNER 2010 - Policy attention in state and nation
A61	MACKINNON 2013 - Devolution state restructuring
A62	MAKSE 2020 - Expertise and the Championing of Policy Innovations in State Legislatures
A63	MAKSE e VOLDEN 2011 -The role of policy attributes in the diffusion of innovations
A64	MARTIN 2001 - Down of the living wage
A65	MATISOFF 2008 - The Adoption of State Climate Change Policies
A66	MATISOFF e EDWARDS 2014 - Kindred spirits or intergovernmental competition
A67	MC EWEN 2005 - The territorial politics of social policy development in multi level states
A68	MCBRIDE e MCNUTT 2007 - Devolution and Neoliberalism in the Canadian Welfare State
A69	MCDONNELL e WEATHERFORD 2013 - Organized Interests and the Common Core
A70	MILLER NICHOLSON-CROTTY e NICHOLSON-CROTTY 2018 - The consequences of legislative term
A71	MINTROM e VERGARI 1998 - Policy networks and innovation diffusion
A72	MOONEY 2001 - Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion
A73	MOONEY e LEE 1990 - The Temporal Diffusion of Morality Policy
A74	MOONEY e LEE 1999 - Morality policy reinvention
A75	MOSSBERGER 1999 - State-Federal Diffusion and Policy Learning

A76	MUNCIE 2012 - Illusions of difference
A77	NICHOLSON-CROTTY 2009 - The Politics of Diffusion Public Policy in the American States
A78	NICHOLSON-CROTTY e CARLEY 2016 - Effectiveness implementation anda policy diffusion
A79	NICHOLSON-CROTTY e CARLEY 2018 - Information Exchange and policy adoption
A80	NYKIFORUK et al 2008 - Smoke free spaces over time
A81	PAASI e ZIMMERBAUER 2016 - Penumbral borders and planning paradoxes
A82	PACHECO 2012 - The social contagion model
A83	PACHECO 2017 - Free-Riders or Competitive races
A84	POTRAFKE 2013 - Economic Freedom and Government Ideology across the German States
A85	RAFFE et al 1999 - Comparing England, Scotland
A86	RINCKE 2007 - Policy diffusion in space and time
A87	ROACH SMITH e BOUTIN 2011 - School Leadership Policy Trends and Developments
A88	SAVAGE 1985 - When a Policy's Time Has Come
A89	SECCO PETTENELLA e GATTO 2011 - Forestry governance and collective learning process in Italy
A90	SEGATTO 2017 - PD in subnational governments
A91	SELIN e VANDEVEER 2007 - Political Science and Prediction
A92	SHAW et al 2009 - Divergence or convergence
A93	SHIPAN e VOLDEN 2006 - Bottom up federalism the diffusion of anti smoking policies
A94	SHIPAN e VOLDEN 2013 - When the smoke clears expertise learning and policy diffusion
A95	SILVESTRE e PEDROZO 2016 - O modelo de difusão regional
A96	STOTENBOROUGH e BERVERLIN 2008 - Encouraging Pollution-Free Energy
A97	SUGIYAMA 2008 - Ideology and networks
A98	SUGIYAMA 2008 - Theories of policy diffusion
A99	SUGIYAMA 2012 - Bottom up policy diffusion
A100	TAYLOR et al 2012 - Content and Complexity in Policy Reinvention
A101	TEETS 2013 - Let Many Civil Societies Bloom
A102	TIMMS 2014 - Transferability of Urban Freight Transport Measures a Case Study of Cariacica
A103	TUCKER STOUTENBOROUGH e BEVERLIN 2012 - Geographic proximity and diffusion
A104	VAN GOSSUM et al 2008 - Implementation failure of the forest expansionpolicy in Flanders
A105	VOLDEN 2006 - States as policies laboratories
A106	WALKER 1969 - The Diffusion of Innovations among the American States
A107	WAMPLER 2008 - A difusão do orçamento participativo brasileiro
A108	WARD 2006 - Policies in motion urban management and state restructuring
A109	WELCH e THOMPSON 1980 - The impact of federal incentives on state policy innovation
A110	WIENER e KOONTZ 2010 - Shifting Winds Explaining Variation in State Policies
A111	WOLMAN e PAGE 2002 - Policy Transfer among Local Governments
A112	ZHAO 2005 - Motivations obstacles and resources
A113	ZHENG e WARNER 2010 - Business Incentive Use Among U.S. Local Governments

A114	MOONEY et al. 2015 - Scottish criminal justice: Devolution, divergence and distinctiveness
A115	KARCH et al 2016 - Policy diffusion and pro innovative bias

Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

APÊNDICE 2

Características dos casos de espraçamento analisados nos artigos do portfólio de estudos com análises empíricas. RSL em espraçamento de políticas públicas, março de 2021

Localização do evento		Características do espraçamento		
País	Divisão territorial de poder	Categoria	Sentido	Área da política
China (6)	Unitário Centralizado	isom (1)	BU/H (1)	planejamento, desenvolvimento e gestão (1)
		pd (1)	BU/TD (1)	planejamento, desenvolvimento e gestão (1)
		pl (4)	BU (4)	comercial, econômica, tributária e loterias (1)
				planejamento, desenvolvimento e gestão (1)
				social (2)
				social (1)
		TD (3)		comercial, econômica, tributária e loterias (1)
				planejamento, desenvolvimento e gestão (1)
				social (1)
		pt (1)	BU/TD (1)	planejamento, desenvolvimento e gestão (1)
outras (1)	BU/TD (1)	planejamento, desenvolvimento e gestão (1)		
Reino Unido (15)	Unitário Centralizado	isom (1)	H (1)	planejamento, desenvolvimento e gestão (1)
		pc (9)	BU (4)	planejamento, desenvolvimento e gestão (1)
				social (3)
				várias (1)
		H (7)		criminal, justiça e segurança pública (2)
				planejamento, desenvolvimento e gestão (1)
				social (3)
				várias (1)
		TD (2)		planejamento, desenvolvimento e gestão (1)
				várias (1)
pd (1)	H (1)	social (1)		
pl (3)	BU (1)	planejamento, desenvolvimento e gestão (1)		
		H (1)	social (1)	
			social (1)	
TD (2)	social (1)			

									planejamento, desenvolvimento e gestão (1)		
		pt (1)						TD (1)	planejamento, desenvolvimento e gestão (1)		
		outra (1)						H (1)	comercial, econômica, tributária e loterias (1)		
Canadá (3)	Federal Descentralizado	pc (2)						BU (1)	social (1)		
								H (2)	social (2)		
									TD (1)	social (1)	
									H (1)	social (1)	
				pd (61)					BU (3)	criminal, justiça e segurança pública (1)	
Estados Unidos (68)	Federal Descentralizado								social (1)		
									várias (1)		
									H (55)	ambiental (10)	
										criminal, justiça e segurança pública (13)	
										comercial, econômica, tributária e loterias (8)	
										planejamento, desenvolvimento e gestão (5)	
										social (15)	
										várias (6)	
										TD (10)	
										ambiental (3)	
										comercial, econômica, tributária e loterias (1)	
										planejamento, desenvolvimento e gestão (1)	
										social (3)	
										várias (2)	
				pl (17)						BU (1)	várias (1)
										H (14)	ambiental (5)
											criminal, justiça e segurança pública (1)
									planejamento, desenvolvimento e gestão (4)		
									social (2)		
									comercial, econômica, tributária e loterias (2)		
									várias (1)		
		isom (2)						H (2)	planejamento, desenvolvimento e gestão (2)		
		ld (2)						H (2)	criminal, justiça e segurança pública (2)		
									comercial, econômica, tributária e loterias (1)		
		pt (2)						H (2)	ambiental (1)		
									planejamento, desenvolvimento e gestão (1)		
		outra (1)						H (1)	planejamento, desenvolvimento e gestão (1)		

Suiça (2)	Federal Descentralizado	pd (2)	H (2)	social (2)
		pl (1)	H (1)	social (1)

Elaboração própria, a partir de dados da pesquisa.

Obs.: Há estudos que empregam mais de uma abordagem, analisam mais de um sentido e/ou mais de um tipo de política pública.

APÊNDICE 3

Códigos NVIVO utilizados para análise do portfólio de estudos com análises empíricas. RSL em espraio de políticas públicas, março de 2021.

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	VALOR	FINALIDADE DA ANÁLISE	REF.	FONTE	PORTFÓLIO ARTIGOS TEÓRICOS		PORTFÓLIO ARTIGOS c/ ESTUDOS EMPÍRICOS	
						Arquivos	Referências	Arquivos	Referências
Categoria	Modalidade de espraio de caso	difusão <i>policy diffusion</i> transferência <i>policy transfer</i> aprendizado <i>policy learning</i> <i>lesson-drawing</i> convergência <i>policy convergence</i> isomorfismo <i>policy isomorphism</i> outros	quantificar ocorrências por atributo	OE 1	estudos da amostra	50	58	93	119
			identificar características atribuídas a cada modalidade nos estudos analisados						
			identificar, compreender e analisar, de forma crítica e integrativa, diferenças, similaridades, inconsistências e padrões entre as modalidades						
Local	País onde ocorre o processo	Variado	quantificar ocorrências por atributo	OE 3	estudos da amostra	NA	NA	107	111
			identificar modelo de divisão de poder do país em que ocorre o processo e quantificar ocorrências de cada modelo (federal/unitário)						
			identificar modelo de RIG do país em que ocorre o processo e quantificar ocorrências de cada modelo (centralizado/descentralizado)						
Nível			identificar características dos processos atribuídas ao modelo de divisão de poder/RIGs em que ocorrem	OE 3 e 4	estudos da amostra	NA	NA	86	94
			quantificar ocorrências por atributo						

			nacional/federal estadual/provincial local/municipal[1]	identificar características dos processos atribuídas ao nível de divisão territorial em que ocorrem					
Sentido	Direção em que o espraiamento ocorre de acordo com as unidades territoriais envolvidas	<i>top down bottom up</i> horizontal		quantificar ocorrências por atributo identificar características dos processos atribuídas ao sentido em que ocorrem	estudos da amostra	NA	NA	107	138
Área	Classificação setorial da política analisada no estudo	econômica ambiental social cultural ciência e tecnologia infraestrutura segurança		quantificar ocorrências por atributo identificar características dos processos de espraiamento que podem ser atribuídas à área setorial da política analisada	Kauchakje e Silva (2020)	NA	NA	106	142
Atributos	Diferenciais da política com relação ao seu conteúdo	saliência, complexidade, custos, novidade, nível de conflito etc.		identificar características dos processos de espraiamento que podem ser atribuídas a atributos próprios da política analisada	estudos da amostra	NA	NA	39	124
Observações	Contexto/conjuntura geral do caso	Variado		compreender especificidades contextuais de cada estudo empírico analisado	estudos da amostra	NA	NA	71	311
Atores	Indivíduos ou coletividades que interferem no caso analisado	Burocratas, oficiais eleitos, NGOs, comunidades epistêmicas, grupos de pressão, partidos políticos etc.		quantificar ocorrências por atributo identificar características dos processos de espraiamento analisados que podem ser atribuídas aos atores envolvidos	estudos da amostra	NA	NA	66	251
Opções teóricas	Filiação teórica do estudo	Institucionalismos, Culturalismo etc.		identificar teorias de base utilizadas nos estudos sobre espraiamento de políticas públicas	estudos da amostra	NA	NA	21	46
	Vinculação do estudo a modelos de análise de políticas públicas	Múltiplos Fluxos, Equilíbrio Pontuado, Coalizões de Defesa etc.		identificar se/como/com que frequência os estudos da amostra utilizam modelos de análise de políticas públicas					
Objetivo	Finalidade e escopo do estudo	Variado		identificar se o artigo desenvolve análise empírica aderente ao recorte desta tese	estudos da amostra	NA	NA	95	234

Variáveis	Fatores testados no estudo como potenciais explicações do processo analisado	Atributos da Política (saliência, complexidade, sucesso anterior etc.) Atributos dos Adotantes (inovatividade, capacidades, similaridades etc.) Fatores externos (opinião pública, coerção, competição, cooperação etc.)	identificar e quantificar fatores apontados nos estudos do recorte como intervenientes (de forma positiva ou negativa) ou neutros	OE 3 e 4	estudos da amostra	NA	NA	32	377
Metodologia	Instrumentos e procedimentos metodológicos utilizados nos estudos componentes da amostra	Estudo de caso, <i>Event history analysis</i> , <i>Process tracing</i> etc.	identificar, compreender e analisar, de forma crítica e integrativa, diferenças, similaridades, inconsistências e padrões entre as variáveis explicativas dos processos analisados	OE 3 e 4	estudos da amostra	NA	NA	78	138
Generais	Aporte teórico aos estudos sobre espraçamento de políticas públicas	Variado	revisão da literatura em espraçamento de políticas públicas	OE 1	estudos da amostra	32	212	92	728
Específicas	Aporte teórico aos estudos sobre espraçamento de políticas públicas entre unidades constitutivas de sistemas políticos federais ou unitários, centralizados ou descentralizados		identificar e analisar as contribuições da amostra de estudos ao debate teórico sobre divisão de poder/RIGs elaborar quadro teórico/conceitual integrativo da contribuição teórica geral e específica dos estudos da amostra	OE 3 OE 4		NA	NA	91	1363
Resultados	Resultados alcançados com o teste das variáveis e das hipóteses em cada estudo		identificar e analisar os achados específicos dos estudos da amostra	OE 1 e 4		NA	NA	41	428

Conclusões	Discussão e análise dos resultados confrontados com as opções teóricas e metodológicas e com a abordagem empírica do estudo	identificar, analisar, discutir e integrar as conclusões dos estudos das amostras em quadros teóricos e conceituais próprios	50	163	110	1399
Pesquisas Futuras	Agenda de pesquisa	identificar oportunidades de pesquisa em aberto apontadas nos estudos da amostra	5	7	43	110

Elaboração própria a partir de dados da pesquisa, com auxílio do software NVIVO.

[1] Para padronização, no nível local estão agrupados tipos diversos de divisões territoriais como condados, cidades, distritos, vizinhança etc.

OE = objetivo específico

NA = não se aplica

Arquivos = número de artigos da amostra em que foi identificado aquele código

Referências = quantidade de ocorrências do código na totalidade de artigos da amostra

A codificação dos documentos dos portfólios foi estruturada em três nós principais: características empíricas, relacionadas ao caso empírico analisado nos documentos (sombreadas em amarelo, no quadro); características metodológicas, relacionadas aos instrumentos, procedimentos e elementos definidores da pesquisa realizada em cada estudo da amostra (sombreada em azul); e, características teóricas, que reúnem as contribuições teóricas dos estudos tanto com relação ao debate sobre espraçamento de políticas públicas em suas diferentes modalidades, como as discussões aderentes às especificidades desta pesquisa, qual seja, a relação entre espraçamento de políticas e estruturas de divisão de poder territorial e RIGs (sombreada em verde).

APÊNDICE 4

Variáveis analisadas nos artigos do portfólio de estudos com análises empíricas, e respectivas ocorrências. RSL em espraio de políticas públicas, março de 2021.

Grupo de análise	Categorias da variável		Influência da variável na ocorrência do espraio			
	Variáveis identificadas	Positiva	Negativa	Neutra	Variada	
Atividade anterior no tema	<i>path dependence</i>	a1, a14, A34, a39, a67, a74, a90	a13, a89	a100		
	atividade pré-existente em outros níveis territoriais (audiências, <i>lobby</i> , leis, regulamentos)	a6, a16, a19, a27, a40, a41, a53, a60, a100,	a14, a22, a78	a1, a49	depende da política (a15, a50) interage diferentemente com momento do ciclo da política, distância ideológica e tipo da política (a52) interage com <i>lobby</i> de grupos de pressão (a93)	
	conhecimento prévio sobre a política	a14				
	investimentos anteriores na área	a1, a27, a93	a5	a63		
Estrutura político-administrativa	instabilidade institucional		a89, a104			
	estrutura administrativa e institucional pré-existente	a13, a36, a38, a40, a43, a44, a59, a61, a90, a92, a96, a100, a113	a5, a56		depende da unidade (a19) depende do tipo de articulação e da área de política (a40)	
	descentralização	a13, a14, a19, a59, a97	a76, a85, a92, a114		depende da área de política (a34) depende da esfera de descentralização (política, administrativa etc.) a54	
	centralização	a43			depende da área de política (a40)	
	relações intergovernamentais	a14, a90				

Capacidades	falta de integração entre órgãos governamentais	a14, a104			
	cooperação intergovernamental		a33, a54, a90		
	Coerção		a12, a22		
	comitês e comissões intergovernamentais		a90		depende do comitê e de suas esferas de atuação (a33) depende do momento do ciclo da política (a62)
	participação popular		a49, a89	a47	depende do tipo de política (a40)
	governo multinível			a43, a52	
	Hierarquia		a44		
	interdependência entre as unidades		a54, a85		
	forma de prestação do serviço público		a85, a104	a61	
	assimetrias entre as unidades			a92	
	coordenação público-privada		a75		
	coordenação vertical e horizontal		a4, a13, a89, a90		
	sobreposição de competências			a89	
	competição entre as unidades		a99	a90, a104	
	capacidade burocrática/administrativa		a1, a90, a92, a102		
capacidade política		a54, a85, a88	a61, a67, a68		
autonomia, capacidade e saúde fiscal		a7, a8, a86, a90	a54, a61, a67	depende do momento do ciclo da política (a49, a52)	
capacidade orçamentária		a30, a90		a3, a64	
Expertise		a43, a89, a90, a94			
cultura política local			a56		

	profissionalismo do legislativo	a4, a6, a29, a79	a103	a52, a63	depende da política (a15, a50) depende do momento do ciclo da política interage com outros fatores como investimento pré-existente na área da política, <i>path dependence</i> , tipo de política (a93, a96) depende da política (a23, a97, a98)
Incentivos	recursos financeiros provenientes de outras unidades	a28, a39, a43, a45, a54, a55, a59, a60, a68, a77, a101, a104, a109			
	influência/interferência/modelos provenientes do governo central	a28, a39, a43, a44, a47, a50, a54, a56, a60, a68, a76, a79, a89, a90, a104	a89, a91, a96		depende da política (a45, a93) depende da receptividade da unidade subnacional ao tipo de política(a100)
	preempção governo central	a88	a79		
	sanções do governo central pela não adoção		a88		
	falta de modelos provenientes do governo central				
	influência da atuação em nível local				depende do nível, positivo para estadual, negativo para federal depende do sucesso anterior da política em nível local (a99, a101)

Composição do governo e do legislativo	ideologia partidos do governo	a3, a14, a22, a24, a33, a78, a97		a12, a63, a93	depende da política (a15) depende da posição no espectro político-partidário (a98) depende do partido e do momento do ciclo da política (a42, a49) depende do tipo ou da abrangência da política (a39, a51)
	governo unificado/fragmentado	a8	a3	a13	depende do partido dominante (a27, a51, a110) depende de qual partido está no executivo e qual está no legislativo (a17) depende do partido dominante, do êxito anterior da política e do custo da política (a105)
	alinhamento partidário	a18, a36, a114		a23	
	mudanças na coalizão	a13			
	competição partidária	a23, a39, a54			depende da política (a1) depende do momento do ciclo da política (a42) depende do tema e do número de propostas no tema (a51)
	ciclo eleitoral				depende da proximidade da eleição (a3, a7, a24) depende da proximidade da eleição combinado com saúde fiscal, efeito vizinhança (a8) depende da proximidade da eleição combinado com momento do ciclo da política (a71)
	recompensas eleitorais	a24, a33			depende da etapa do processo de difusão (a107)
	percentual de vitória eleitoral	a24			
	número efetivo de partidos	a24			

	maiorias parlamentares				a3	depende da posição do partido dominante no espectro político-partidário e do momento do ciclo eleitoral
Atributos internos da unidade adotante	diferença ideológica absoluta			a105		
	severidade do problema	a3, a5, a15, a17, a27, a43, a82, a86, a103	a82	a16, a64	depende da política (a21, a41, a45, a50) depende do momento do ciclo da política (a52, a71)	
	características demográficas	a1, a24, a29, a38, a63, a64, a86	a103	a3	depende da característica (a82) interage com momento do ciclo da política (a52)	
	renda da população	a16, a27		a38, a63	interage com saúde fiscal (a8) interage com ideologia da população (a65) depende da política (a23, a50)	
	grau de urbanização	a15				
	base econômica da unidade	a93, a110	a16	a38	depende da política (a78)	
	endividamento da unidade		a33			
	grau escolaridade da população	a38, a63, a82, a100			depende da abrangência da política (a51)	
	religião da população	a7			depende da religião (a91) interage com renda, saúde fiscal e ciclo eleitoral (a8) interage com ciclo eleitoral (a42) interage com etapa da difusão (a49) interage com tipo e abrangência da política (a50 e a51)	
	nível de desemprego da população	a51				
	quantidade de universidades de prestígio sediadas na unidade	a51				
	recursos naturais	a65, a66, a78				
	tamanho da unidade	a80, a114				

	cultura política, ideologia, valores e preferências da população	a47, a65, a76, a78, a102, a110			depende da posição ideológica (a27, a38, a49), da política (a50), do momento no ciclo da política (a52)
	inovatividade e empreendedorismo da população ou dos governos locais	a13, a44, a45, a86, a88, a91, a102, a110			
Relações entre os polos emissor e receptor da política	similaridade ideológica	a3, a7, a15, a29, a41, a58, a67			depende do momento do ciclo da política (a20) depende da etapa da difusão (a107) depende do partido (a29)
	similaridade cultural	a31, a33, a34, a85		a13	
	similaridade legal	a30			
	similaridade de problemas	a55, a88, a92, a114			
	relações anteriores	a31, a58			
	proximidade geográfica/pertencimento regional	a3, a5, a8, a9, a12, a13, a18, a21, a36, a37, a38, a46, a63, a78, a82, a85, a86, a95, a111, a112	a2, a15,	a7, a23, a49, a105,	depende da política (a41, a50, a98) depende do momento do ciclo da política (a20, a52) ou da difusão (a71, a72) geográfica - neutro, regional, positivo (a24) depende se a decisão do vizinho é pela adoção ou não adoção (a26)
	competição	a10, a40, a55, a83, a110, a113	a66, a83, a102, a23,		depende da política (a9) depende do acesso que os residentes do estado terão à política (a82)
	interdependência	a34, a83			
	cooperação	a83, a89, a90			
	conhecimento científico sobre a política	a18, a19, a26, a28, a80			
Atributos da política pública					

Atores intervenientes	saliência	a15, a43, a57, a63, a73, a110				
	consenso	a12, a14, a42, a73, a102				
	conflito		a4, a15, a19, a43, a51, a57, a87, a112,			
	sucesso anterior e tempo de existência da política	a36, a37, a41, a59, a78, a90, a105, a113				interage com participação em comitê intergovernamental (a33) interage com profissionalismo no legislativo (a94) interage com profissionalismo do legislativo, com atuação de grupos de interesse e com adoção anterior em nível estadual (a93)
	custos		a57			negativo quando isolado, positivo quando combinado com possibilidade de arrecadação (a7, a41, a63)
	adaptabilidade e compatibilidade	a30		a63		
	incertezas e complexidade		a22, a47, a57, a63, a73, a74, a77, a102			
	<i>policy image</i>	a18, a57, a19				
	grupos de interesse, de pressão e <i>advocacy</i>	a16, a35, a43, a69, a74	a54			depende da política (a1, a27, a42)
	academia, comunidades epistêmicas	a4, a13, a89, a90				
	consultores, <i>policy entrepreneurs</i> , <i>knowledge brokers</i> , <i>transfer agents</i>	a23, a25, a57, a71, a73, a81, a93, a99				
	associações e organizações profissionais e sindicatos	a5, a52, a59, a97, a98, a99				
	opinião pública	a44, a67	a54			

	atores internacionais	a13, a30, a34, a54, a68, a114			
	mídia	a26, a40, a45, a91			
	redes	a2, a5, a12, a32, a55, a62, a81, a91, a98, a111	a15	a42	
	atores internos ao governo	a12, a13, a31, a59, a88, a90, a92, a95, a97, a110			
	ambições políticas e circulação de pessoal	a28, a22, a75, a44, a45, a48, a90			

Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

