Efeito Spillover e Federalismo Cooperativo na Promoção de Políticas de Primeira Infância no Estado do Ceará

Spillover Effects and Cooperative Federalism in the Promotion of Early Childhood Policies in the State of Ceará

David Oliveira[1]

Arthur Nogueira Soares[2]

Resumo: O artigo analisa em que medida políticas públicas de direitos humanos formuladas em níveis superiores de governo produzem efeitos indutivos sobre os municípios do Estado do Ceará, com foco específico na institucionalização das políticas de Primeira Infância. A pesquisa parte da hipótese de que a expansão dessa agenda ocorre por meio de processos de difusão institucional seletiva, impulsionados por mecanismos de *spillover* federativo e condicionados por desigualdades socioeconômicas e capacidades estatais heterogêneas. Metodologicamente, adotou-se abordagem quantitativo-descritiva baseada na análise dos 184 municípios cearenses, a partir de dados legislativos, institucionais e socioeconômicos obtidos em fontes oficiais. Os achados evidenciam elevada capilaridade de estruturas formais de Direitos Humanos, especialmente conselhos e planos municipais, com destaque para os planos de Primeira Infância. Contudo, observa-se baixa incidência de organismos administrativos especializados, indicando padrão de institucionalização seletivo e assimétrico. Conclui-se que mecanismos de indução interfederativa favorecem a disseminação institucional, mas não asseguram, isoladamente, efetividade material das políticas públicas, cuja consolidação depende do fortalecimento das capacidades estatais locais
.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo; *Spillover*; Primeira infância.

Abstract: This article examines the extent to which human rights public policies formulated at higher levels of government produce inductive effects on municipalities in the State of Ceará, with a specific focus on the institutionalization of early childhood policies. The study is based on the hypothesis that the expansion of this agenda occurs through processes of selective institutional diffusion, driven by mechanisms of federal spillover and conditioned by socioeconomic inequalities and uneven state capacities.

[1] Doutor em Direito pela UFPE. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito (UFC) e do Programa de Pós-graduação Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (UECE). Pesquisador coordenador do Programa Cientista Chefe de Direitos Humanos (FUNCAP). ORCID: 0000-0003-2461-2872. Email: david.oliveira@ufc.br.

[2] Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador do Programa Cientista Chefe de Direitos Humanos (FUNCAP). ORCID: 0009-0004-4003-5002. Email: arthurnogueirasoares@gmail.com.

Methodologically, the research adopts a quantitative-descriptive approach based on an analysis of Ceará's 184 municipalities, using legislative, institutional, and socioeconomic data from official sources. The findings reveal a high degree of formal institutional capillarity, particularly in relation to municipal councils and planning instruments, with special emphasis on early childhood plans. However, the low incidence of specialized administrative bodies indicates a selective and asymmetric pattern of institutionalization. The article concludes that intergovernmental induction mechanisms foster institutional diffusion but are not sufficient, by themselves, to ensure the material effectiveness of public policies, whose consolidation ultimately depends on strengthening local state capacities.

Keywords: Cooperative federalism; Spillover effects; Early childhood policies.

Introdução

Em uma federação marcada por desigualdades territoriais, assimetrias fiscais e capacidades administrativas heterogêneas, a concretização de direitos depende não apenas de sua previsão normativa, mas da existência de estruturas estatais aptas à sua implementação nos níveis subnacionais, especialmente nos municípios. A descentralização promovida pela Constituição de 1988 ampliou o protagonismo local sem eliminar mecanismos centrais de coordenação, configurando um arranjo no qual autonomia e indução coexistem.

Nesse contexto, as políticas de Primeira Infância assumem centralidade por sua natureza transversal e preventiva. A proteção de crianças de zero a seis anos envolve ações integradas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e desenvolvimento comunitário, tornando essa agenda particularmente dependente de coordenação interfederativa e capacidade institucional local.

O Ceará oferece caso analiticamente relevante, haja vista que a instituição do Plano Estadual de Direitos Humanos, por meio da Lei Estadual nº 13.257 em 2024, introduziu instrumento programático voltado à articulação de políticas e à indução de ações municipais. Ao prever adesão local e estimular

instrumentos de planejamento, o plano cria condições para examinar como as diretrizes formuladas em escalas superiores se traduzem em institucionalização territorial.

O problema de pesquisa, portanto, consiste em verificar em que medida políticas estaduais e federais produzem efeitos indutivos sobre os municípios cearenses, especialmente na Primeira Infância, e como fatores socioeconômicos condicionam essa adoção. O estudo adota como eixo analítico o conceito de *spillover*, entendido como a produção de efeitos institucionais interescalares decorrentes de iniciativas normativas ou programáticas. Em diálogo com a literatura de *policy diffusion*, parte-se da hipótese de que a disseminação de estruturas institucionais reflete processos de aprendizagem, emulação e coordenação. Empiricamente, analisa-se o universo dos 184 municípios cearenses a partir de dados legislativos, institucionais e socioeconômicos. O foco recai sobre a Primeira Infância, subagenda de maior densidade institucional e maior adequação à observação de mecanismos de difusão.

A hipótese central sustenta que a expansão dessas políticas ocorre por difusão seletiva, impulsionada por spillover federativo e condicionada por desigualdades estruturais, resultando em alta capilaridade formal combinada com variações relevantes de densidade institucional.

1. Referencial Teórico

1.1. Federalismo Cooperativo no Brasil

A compreensão da implementação de políticas públicas de direitos humanos no Brasil exige o exame da estrutura federativa e dos mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis de governo. A

federação brasileira combina autonomia política, administrativa e financeira de União, estados, Distrito Federal e municípios com competências compartilhadas em áreas de elevado interesse social (Almeida, 2005; Arretche, 2012). Com essa estrutura institucional, a efetivação de direitos fundamentais depende da interação contínua entre múltiplos centros decisórios (Abrucio, 2005).

A Constituição de 1988 ao reconhecer os municípios como entes federativos autônomos, aproximou a gestão pública das realidades locais e ampliou a capacidade de execução de políticas sociais. Como registra Arretche (2004), a descentralização brasileira não significou simples retração do poder central, mas reorganização institucional sustentada por novos mecanismos de coordenação nacional.

No campo dos direitos humanos, esse debate assume relevância singular. A positivação constitucional de direitos civis, políticos e sociais demanda estruturas institucionais aptas à sua concretização material. Sarlet (2012) sustenta que a eficácia dos direitos fundamentais depende de condições jurídicas, políticas e administrativas adequadas. Nesse cenário, o federalismo cooperativo pode ser compreendido como arranjo em que a autonomia dos entes subnacionais convive com formas permanentes de interdependência normativa, administrativa e financeira. Diferentemente de modelos dualistas, este modelo pressupõe competências compartilhadas, execução conjunta de políticas públicas e circulação de recursos e capacidades entre os níveis de governo (Elazar, 1987; Hooghe; Marks, 2001). Em sociedades marcadas por desigualdades regionais e sociais, tais mecanismos tornam-se especialmente relevantes para reduzir assimetrias e ampliar padrões mínimos de proteção social.

No caso brasileiro, essa cooperação se manifesta por ao menos três vias. A primeira é normativa, mediante diretrizes gerais e marcos regulatórios formulados pela União e, em certos casos, pelos estados (Arretche, 2004). A segunda é financeira, por meio de transferências constitucionais, fundos e incentivos orçamentários capazes de induzir comportamentos administrativos locais (Souza, 2006). A terceira é

técnico-institucional, materializada em sistemas de informação, capacitações, apoio gerencial e disseminação de boas práticas (Lotta; Vaz, 2015). Esses mecanismos revelam que a autonomia municipal não exclui coordenação externa, posto que, frequentemente, depende dela para produzir resultados concretos. Isso se torna mais evidente em políticas complexas, que exigem continuidade, especialização técnica e financiamento estável, onde arranjos policêntricos ampliam a capacidade adaptativa das instituições públicas (Ostrom, 1990).

A agenda de direitos humanos oferece exemplos expressivos dessa dinâmica. A promoção de direitos de crianças, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência e outros grupos vulnerabilizados exige respostas integradas entre políticas de saúde, de educação, de assistência social, de planejamento urbano e participação social (IPEA, 2009; Draibe, 1998). Nesses casos, a fragmentação administrativa tende a comprometer a efetividade das políticas públicas.

Assim, no plano institucional, programas nacionais e planos setoriais de direitos humanos buscaram estruturar diretrizes transversais para a atuação estatal e estimular sua difusão federativa. Conforme observa Afonso (2022), tais instrumentos contribuíram para a institucionalização progressiva do tema no país, ainda que permeados por disputas políticas. No campo das políticas de direitos humanos, essa lógica assume relevância ainda maior. Tais agendas exigem integração de várias políticas o que reforça a necessidade de arranjos cooperativos entre escalas governamentais distintas (Skocpol, 1985; Draibe, 1998).

A literatura crítica também ressalta que os direitos humanos não se reduzem a catálogo abstrato de prerrogativas formais, devendo ser compreendidos como processos históricos de luta por dignidade e acesso a bens materiais e simbólicos. Nessa perspectiva, Flores (2009) propõe que direitos somente se realizam quando são apropriados socialmente e são traduzidos em práticas concretas de inclusão. Tal formulação é particularmente útil para a análise municipal, pois evidencia que a existência de normas, por si só, não garante sua implementação.

É nesse ponto que a gestão municipal assume relevância estratégica. Por constituírem a esfera pública mais próxima da população, os municípios concentram demandas concretas por serviços e reconhecimento de direitos, haja vista que conselhos, planos setoriais, órgãos especializados e mecanismos participativos influenciam diretamente a capacidade local de promoção de direitos (Sousa; Lima; Khan, 2015; Santos; Rodrigues, 2018). A descentralização, conforme destaca Farah (2001), ampliou o protagonismo dos governos locais não apenas na execução de políticas sociais, mas também na formulação de experiências inovadoras de gestão pública e participação institucional.

Esse processo contribuiu para diversificar arranjos administrativos municipais e fortalecer mecanismos locais de implementação de políticas públicas e as políticas de Primeira Infância constituem exemplo paradigmático dessa lógica. Embora grande parte de sua execução recaia sobre os municípios, sua viabilidade depende frequentemente de diretrizes nacionais, financiamento compartilhado e apoio técnico estadual. Nesse contexto, os estados ocupam posição estratégica como instâncias intermediárias de coordenação regional, especialmente em unidades federativas compostas por numerosos municípios de pequeno e médio porte (Arretche, 2012).

É sob essa perspectiva que o caso do Ceará assume especial interesse analítico. Mais do que simples executor regional, o ente estadual pode operar como catalisador de capacidades municipais e vetor de disseminação institucional entre diferentes territórios (Abrucio, 2005; Hooghe; Marks, 2001). Assim, o federalismo cooperativo oferece a moldura teórica necessária para compreender por que a presença ou ausência de estruturas municipais voltadas à políticas de Primeira Infância não decorre apenas de escolhas locais isoladas, mas também das relações estabelecidas entre municípios, Estado e União. A análise dessas interações permite passar da leitura formal da autonomia federativa para a investigação concreta dos mecanismos pelos quais direitos são - ou deixam de ser - efetivamente institucionalizados no plano municipal (Arretche, 2004; Ostrom, 1990).

1.2. Efeito Spillover e Difusão de Políticas Públicas

A compreensão da institucionalização municipal de políticas públicas exige considerar não apenas a repartição formal de competências entre entes federados, mas também os mecanismos pelos quais decisões adotadas em determinada esfera governamental produzem efeitos sobre outras escalas estatais. Em sistemas descentralizados, políticas formuladas por órgãos centrais ou intermediários frequentemente induzem adaptações normativas, reorganizações administrativas e replicação institucional em níveis subnacionais. É nesse contexto que se insere o conceito de *spillover*.

Originalmente desenvolvido em estudos sobre integração regional, o spillover descreve o processo pelo qual iniciativas institucionais em determinado setor tendem a gerar desdobramentos em áreas correlatas. Haas (1958) identificou que cooperação inicial entre atores políticos pode desencadear novos ciclos de integração. Posteriormente, Moravcsik (1993) e Pierson (1996) demonstraram que tais dinâmicas também decorrem de incentivos cumulativos, dependência de trajetória e reconfiguração de interesses.

A utilização do conceito neste artigo demanda, contudo, uma adaptação analítica relevante. No neofuncionalismo clássico, o *spillover* foi concebido como mecanismo associado à integração supranacional europeia, especialmente à expansão progressiva de competências institucionais entre setores interdependentes (Haas, 1958). No presente estudo, o conceito é mobilizado em sentido distinto: não para explicar processos de integração supranacional, mas para compreender dinâmicas de indução e disseminação institucional em contexto federativo multinível.

Nessa perspectiva, o uso da categoria aproxima-se parcialmente da literatura de *policy diffusion*, ao enfatizar mecanismos de aprendizagem, emulação e circulação de modelos institucionais entre governos (Berry; Berry, 1990; Rose, 1993), bem como do institucionalismo histórico, especialmente

quanto à relevância da dependência de trajetória e dos incentivos cumulativos na consolidação de arranjos institucionais (Pierson, 1996).

Assim, o *spillover* é compreendido como ferramenta analítica voltada à compreensão de processos de coordenação, indução e difusão institucional no federalismo brasileiro. Neste contexto, o spillover corresponde à capacidade de políticas formuladas em níveis centrais da estrutura federativa produzir efeitos institucionais em outros entes, induzindo adaptações normativas e rearranjos administrativos.

Não se trata de imposição hierárquica, mas de um processo que combina incentivos, circulação de expertise e mecanismos de aprendizagem entre governos. Berry e Berry (1990) destacam processos de emulação, competição e aprendizado, enquanto Rose (1993) e Frey (2000) enfatizam a adaptação seletiva de modelos institucionais. Aproxima-se, portanto, da literatura sobre difusão de políticas, segundo a qual governos incorporam soluções previamente experimentadas e testadas em outros contextos. Em federações complexas, tais dinâmicas ampliam a circulação de práticas institucionais entre os demais entes subnacionais.

No caso brasileiro, a dinâmica federativa oferece ambiente particularmente propício à ocorrência de *spillovers* institucionais. Nesse contexto, Couto (2006) observa que o federalismo brasileiro combina descentralização administrativa com forte centralização normativa, criando ambiente institucional favorável à disseminação de agendas públicas formuladas em níveis superiores de governo. Tal configuração amplia a capacidade de coordenação interfederativa e favorece processos de convergência institucional entre os entes subnacionais.

No campo dos direitos humanos, essa lógica assume relevância especial. As agendas de direitos envolvem padrões mínimos de proteção e deveres positivos de atuação estatal. A difusão de conselhos, de planos, de protocolos e de órgãos especializados pode ser interpretada, portanto, como processo de territorialização institucional de direitos (Piovesan, 2017; Sarlet, 2012). A experiência brasileira recente evidencia esse movimento. Programas nacionais de direitos humanos e planos setoriais voltados à infância, à

igualdade racial, às mulheres e à pessoa idosa buscaram articular formulação normativa central com implementação descentralizada.

No plano municipal, tais mecanismos tendem a manifestar-se por meio da criação de conselhos participativos, secretarias especializadas, fundos públicos, legislações locais e planos temáticos. A literatura sobre gestão local demonstra que estruturas institucionais dessa natureza ampliam capacidade administrativa, previsibilidade decisória e canais de participação social (Sousa; Lima; Khan, 2015; Santos; Rodrigues, 2018). Em matéria de direitos humanos, essas estruturas também operam como garantias procedimentais de inclusão, "*accountability*" e continuidade administrativa.

As políticas de Primeira Infância constituem campo profícuo para a observação desses processos. Trata-se de agenda marcada por forte densidade normativa nacional, recomendações internacionais e crescente consenso técnico acerca da centralidade dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento humano. Organismos internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização Mundial da Saúde (OMS) têm reiteradamente enfatizado a necessidade de estratégias integradas voltadas à saúde materno-infantil, educação precoce, proteção social e apoio familiar. O *Nurturing Care Framework for Early Childhood Development*, desenvolvido conjuntamente por UNICEF, OMS e parceiros internacionais, sustenta que o desenvolvimento infantil exige articulação intersetorial entre saúde, nutrição, educação, proteção e cuidado responsivo, mediante coordenação institucional contínua (WHO; UNICEF, 2018).

No caso brasileiro, instrumentos nacionais como o Marco Legal da Primeira Infância (Brasil, 2016) e atos administrativos posteriores voltados ao planejamento local constituem exemplos expressivos de *spillover* vertical descendente que é quando normas, incentivos ou programas federais e estaduais estimulam reorganizações municipais (Arretche, 2004). Assim, ao estabelecer diretrizes gerais, prioridades normativas e incentivos administrativos, tais instrumentos ampliam a probabilidade de que municípios adotem planos específicos, reorganizem estruturas burocráticas e incorporem a agenda em seus ciclos decisórios. O mesmo raciocínio pode ser aplicado a

políticas estaduais que ofereçam assistência técnica, capacitação ou marcos programáticos destinados à capilarização municipal.

No âmbito do Ceará, a hipótese de *spillover* revela-se particularmente pertinente. A combinação entre instrumentos estaduais de planejamento, cooperação interfederativa e rede municipal numerosa cria ambiente favorável à disseminação territorial da agenda da Primeira Infância. Nesse contexto, a expansão de estruturas municipais voltadas à Primeira Infância pode decorrer tanto de incentivos verticais oriundos da União e do Estado quanto de processos horizontais de aprendizagem entre municípios cearenses, dinâmica semelhante à observada em experiências regionais de cooperação intergovernamental (Julião; Olivieri, 2020).

Importa, por fim, destacar que esses processos não se manifestam de forma homogênea. A internalização de políticas depende de capacidades estatais, recursos fiscais e condições institucionais locais, de modo que a simples existência de diretrizes superiores não assegura sua incorporação substantiva. Em contextos de baixa capacidade administrativa dos entes, a adoção pode assumir caráter predominantemente formal, com limitada efetividade material. Assim, o conceito de *spillover* oferece ferramenta analítica útil para compreender por que determinadas agendas alcançam rápida disseminação territorial, enquanto outras permanecem fragmentadas. É com essa chave interpretativa que se desenvolve a análise empírica dos municípios cearenses que será desenvolvida no decorrer do texto.

1.3. Primeira Infância como Política Transversal de Direitos Humanos

A política de Primeira Infância está entre as agendas em que os mecanismos de *spillover* se mostram mais visíveis. Sua consolidação como objeto prioritário de políticas públicas representa uma das transformações mais relevantes da agenda contemporânea de direitos humanos. Tradicionalmente

vinculada a setores específicos, como saúde materno-infantil, assistência social e educação básica, a temática passou a ser compreendida de forma integrada, como etapa decisiva do ciclo de vida em que se concentram oportunidades e vulnerabilidades capazes de produzir efeitos duradouros.

No Brasil, a Constituição de 1988 promoveu inflexão decisiva ao estabelecer, em seu art. 227, a prioridade absoluta de crianças e adolescentes. O comando constitucional impõe deveres positivos à família, à sociedade e ao Estado, conferindo precedência normativa e material à proteção da infância. Como já afirmado com base em Sarlet (2012), normas constitucionais dessa natureza impõem deveres concretos de proteção e exigem estruturas institucionais aptas à sua implementação efetiva.

A partir desse marco, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) aprofundou a doutrina da proteção integral e substituiu definitivamente modelos tutelares excludentes por paradigma centrado em cidadania, garantia de direitos e corresponsabilidade institucional. Em perspectiva convergente, Piovesan (2017) sustenta que a proteção de grupos historicamente vulnerabilizados requer não apenas igualdade formal, mas políticas públicas específicas orientadas à superação de desvantagens estruturais. A primeira infância enquadra-se precisamente nessa lógica, pois a vulnerabilidade decorrente da idade demanda prestações positivas intensificadas.

Sob a ótica dos direitos humanos, contudo, crianças pequenas dependem intensamente de ambientes protetivos, cuidados continuados e acesso a serviços essenciais, de modo que omissões estatais nesse período tendem a produzir violações cumulativas e intergeracionais. Em chave crítica, Batista (2003) destaca que a seletividade histórica das instituições públicas brasileiras produz padrões desiguais de proteção social, atingindo de forma mais intensa populações vulnerabilizadas e territórios periféricos. Aplicada à agenda da primeira infância, essa leitura evidencia que a ausência ou precariedade de políticas públicas tende a aprofundar ciclos intergeracionais de exclusão e vulnerabilidade.

É por essa razão que a Primeira Infância deve ser compreendida como política transversal de direitos humanos. Como observa Didonet (2012), a primeira infância demanda políticas integradas porque o desenvolvimento infantil ocorre de maneira multidimensional, envolvendo simultaneamente dimensões cognitivas, emocionais, sociais e biológicas. Nessa perspectiva, a fragmentação setorial compromete a efetividade da proteção integral. Por isso Campos (2013) destaca que políticas voltadas à infância tendem a produzir resultados mais consistentes quando articulam proteção social, educação infantil de qualidade e suporte às famílias, superando modelos fragmentados de atendimento.

No Brasil, essa compreensão ganhou densidade normativa adicional com o Marco Legal da Primeira Infância (Brasil, 2016), que consolidou princípios orientadores da formulação de políticas públicas voltadas a crianças de até seis anos e reforçou a necessidade de atuação coordenada entre entes federativos. O diploma reconhece explicitamente a especificidade dessa fase do desenvolvimento humano e estimula instrumentos de planejamento, participação social e integração intersetorial.

A transversalidade da agenda também se expressa no plano federativo. Conforme observam Cunha e Madeiro (2020), a implementação de políticas de primeira infância no Brasil depende de mecanismos contínuos de coordenação interfederativa e articulação intersetorial, especialmente em contextos municipais marcados por limitações técnicas e institucionais. Municípios operam creches, atenção básica, programas alimentares e redes locais de proteção, mas frequentemente o fazem em ambiente condicionado por capacidades administrativas desiguais. Assim, embora muitos serviços sejam executados localmente, sua viabilidade depende de financiamento compartilhado, parâmetros nacionais e assistência técnica estadual.

A observação de como conselhos, planos e organismos especializados distribuem-se territorialmente permite avaliar em que medida diretrizes nacionais e estaduais foram incorporadas pelos governos locais. Investigar a institucionalização municipal da Primeira Infância significa, portanto, examinar a própria capacidade do Estado de converter promessas

constitucionais em garantias concretas para grupos em condição peculiar de desenvolvimento. Na próxima seção apresentaremos como foi realizada pesquisa de campo, bem como os dados da política de primeira infância no Ceará.

2. Metodologia

A pesquisa adota abordagem empírica, de natureza quantitativo-descritiva, voltada ao mapeamento das estruturas de institucionalização das políticas públicas de direitos humanos nos 184 municípios do Ceará. O objetivo consiste em identificar a presença, a distribuição territorial e a densidade institucional de estruturas relacionadas às políticas de Primeira Infância no nível municipal, a fim de analisar o grau de difusão e internalização dessas agendas no contexto federativo.

A coleta de dados foi realizada entre os meses de março e junho de 2025, em quatro etapas sucessivas: (i) levantamento inicial abrangente; (ii) sistematização e consolidação das informações; (iii) nova rodada de coleta, realizada aproximadamente dois meses após a primeira, com o objetivo de atualização e verificação de consistência; e (iv) revisão final dos dados. As informações foram obtidas a partir de múltiplas fontes, incluindo sítios eletrônicos oficiais e repositórios de legislação municipal, respostas a solicitações formuladas com base na Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) e bases estatísticas produzidas pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). A triangulação dessas fontes buscou reduzir inconsistências informacionais e ampliar a confiabilidade do levantamento empírico. Do ponto de vista analítico, o estudo é orientado pela teoria *spillover*. Essa abordagem permite examinar de que maneira as diretrizes estaduais e federais em matéria de direitos humanos reverberam no plano municipal, ainda que de forma desigual e condicionada por fatores institucionais e contextuais.

A construção das categorias analíticas tem como referência o Plano Estadual de Direitos Humanos do Ceará (Ceará, 2024), bem como as

diretrizes formuladas pela Secretaria Estadual de Direitos Humanos. O levantamento empírico concentrou-se nos grupos prioritários definidos por essas políticas, com recorte específico nas agendas de Primeira Infância, em razão de sua centralidade normativa e de sua elevada incidência no conjunto de dados coletados.

Para a organização e classificação das informações, foram definidas quatro tipologias de estruturas municipais de direitos humanos: (i) marcos normativos municipais, compreendendo leis e atos normativos relacionados à promoção e proteção de direitos; (ii) organismos de promoção de direitos humanos, entendidos como estruturas administrativas com competências específicas na área; (iii) conselhos municipais de participação social, concebidos como instâncias institucionais de deliberação, acompanhamento e controle social; e (iv) planos municipais ou instrumentos correlatos de planejamento, voltados à sistematização de políticas públicas de médio e longo prazo. Essa tipologia permite operacionalizar empiricamente o grau de institucionalização das agendas analisadas.

Com o objetivo de examinar a relação entre institucionalização e contexto socioeconômico, os dados institucionais foram cruzados com indicadores produzidos pelo IPECE, com destaque para o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM). A utilização combinada desses indicadores possibilitou analisar, ainda que de forma indireta, a associação entre capacidade estatal local, condições socioeconômicas e difusão institucional das políticas de direitos humanos.

Por fim, os dados foram analisados a partir da divisão do Estado em regiões de planejamento, conforme classificação também do IPECE e previsão da Lei Complementar nº 154/2005 (Ceará, 2005), que define as regiões do Estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento. A abordagem territorializada permitiu identificar padrões regionais de disseminação das estruturas institucionais, bem como examinar de que maneira variáveis territoriais, capacidades administrativas e contextos socioeconômicos influenciam a internalização municipal das políticas de Primeira Infância no Estado do Ceará.

3. Análise e Discussão dos Dados

3.1. Panorama Geral da Institucionalização Municipal

O levantamento empírico realizado nos 184 municípios do Ceará evidencia um quadro de ampla disseminação de estruturas institucionais voltadas à promoção de direitos humanos, ainda que com variações relevantes quanto à densidade e ao tipo de arranjo adotado.

No que se refere aos marcos normativos municipais, foram identificados 138 municípios com leis que instituem políticas de direitos humanos, o que corresponde a aproximadamente 75% do total analisado. Já os organismos de promoção de direitos humanos (OPDHs) apresentam presença ainda mais expressiva, sendo identificados em 156 municípios (83,15%). No campo da participação social, os dados revelam maior capilaridade institucional: 164 municípios (88,58%) possuem conselhos ou outras estruturas colegiadas de gestão. Por fim, os instrumentos de planejamento, representados pelos planos municipais, foram identificados em 159 municípios, correspondendo a 86,41% do universo pesquisado.

A análise conjunta dessas quatro tipologias permite afirmar que a institucionalização das políticas de direitos humanos, no nível municipal cearense, apresenta alto grau de capilaridade, com presença majoritária de ao menos uma estrutura formal na grande maioria dos entes locais.

Em termos residuais, observam-se lacunas pontuais: 46 municípios não possuem legislação específica, 28 não contam com OPDHs, 20 não dispõem de instâncias colegiadas e 25 não apresentam planos estruturados. Ainda assim, tais ausências não configuram padrão predominante, mas sim variações localizadas dentro de um cenário geral de difusão institucional.

Tal comportamento reforça a interpretação de que a difusão institucional não ocorre de maneira homogênea entre diferentes tipologias organizacionais, mas segundo padrões seletivos condicionados por custos de

implementação, disponibilidade de capacidades administrativas e circulação prévia de modelos institucionalmente legitimados, conforme sugerem os debates sobre transferência e adaptação incremental de políticas públicas (Rose, 1993; Frey, 2000).

No que concerne especificamente aos instrumentos de planejamento, observa-se forte concentração na agenda de Primeira Infância. Dos 159 municípios com planos identificados, 152 possuem planos voltados a essa temática, o que representa 82,60% do total de municípios do estado. Ademais, em 116 desses casos, os planos de Primeira Infância constituem o único instrumento formal de planejamento em direitos humanos, evidenciando não apenas sua elevada capilaridade, mas também sua centralidade relativa no conjunto das políticas analisadas.

Esse dado revela padrão relevante de especialização temática da institucionalização, no qual a agenda da Primeira Infância se apresenta como principal vetor de estruturação de políticas de direitos humanos no nível municipal. Tal predominância sugere que processos de difusão institucional não ocorrem de maneira homogênea entre diferentes agendas, mas tendem a concentrar-se em áreas específicas que combinam densidade normativa, incentivos externos e maior viabilidade de implementação.

Nesse sentido, os dados oferecem indícios iniciais da ocorrência de efeitos de repercussão institucional compatíveis com a lógica de *spillover*. A elevada presença de planos de Primeira Infância pode ser associada, ao menos parcialmente, à indução normativa exercida por instrumentos federais, como a Portaria nº 357/2022 do Ministério da Educação (Brasil, 2022), que vinculou a elaboração desses planos à possibilidade de acesso a recursos públicos.

Além da Portaria nº 357/2022 do Ministério da Educação, outros instrumentos infralegais reforçaram esse movimento de indução institucional da agenda da Primeira Infância. Destacam-se, nesse contexto, os atos normativos relacionados ao Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS, especialmente a Portaria MC nº 664/2021 (Brasil, 2021) e a Portaria Interministerial nº 1/2018 (Brasil, 2018), que estabeleceram diretrizes

operacionais, parâmetros de articulação intersetorial e mecanismos de coordenação entre União, estados e municípios. Tais instrumentos ampliaram a circulação de modelos institucionais e fortaleceram incentivos à adoção municipal de estruturas voltadas ao desenvolvimento infantil integral. Observa-se, assim, que a difusão da agenda não decorre apenas da positivação legislativa em nível federal, mas também da atuação contínua de mecanismos administrativos infralegais capazes de orientar, financiar e padronizar práticas institucionais no plano local.

Tais mecanismos reforçam a hipótese de que incentivos financeiros e diretrizes programáticas formuladas, em níveis superiores de governo, tendem a estimular a adoção de arranjos institucionais no plano municipal. Além disso, a expressiva capilarização dessa agenda sugere potencial efeito multiplicador decorrente de processos de aprendizagem intergovernamental e circulação de modelos institucionais, nos quais municípios passam a replicar estruturas já adotadas por outros entes federativos. Esse movimento indica que a difusão de políticas públicas no contexto analisado não se limita a imposições verticais, mas envolve também dinâmicas horizontais de emulação e adaptação (Frey, 2000; Marques, 2013).

Por fim, esse panorama geral aponta para um padrão de institucionalização extensiva, porém assimétrica, caracterizado pela ampla disseminação de estruturas formais combinada com variações na profundidade, diversidade e abrangência das políticas implementadas. Esse achado fornece base empírica para a análise subsequente dos mecanismos de difusão institucional e de suas relações com capacidades estatais e desigualdades territoriais.

3.2. Criança, Adolescente e Predominância das Políticas de Primeira Infância

O recorte específico das políticas voltadas à criança e ao adolescente permite aprofundar a análise e identificar padrões diferenciados de estruturação no âmbito municipal, dado que nesta categoria se inserem as políticas de primeira infância com significativa representatividade. Tal enfoque mostra-se particularmente relevante diante da priorização desse grupo pelo Plano Estadual de Direitos Humanos do Ceará, que o elege como eixo estratégico para fortalecimento institucional, enfrentamento de violências e promoção de uma cultura de direitos.

Os dados empíricos indicam que a institucionalização dessa agenda apresenta configuração distinta daquela observada no conjunto das políticas de direitos humanos. No que se refere aos marcos normativos, foram identificados 98 municípios com leis voltadas à temática, correspondendo a 53,26% do total. Já os OPDHs com competências relacionadas à infância e adolescência revelam presença significativamente mais restrita, sendo identificados em apenas três municípios (1,63%). No campo da participação social, foram registrados conselhos ou estruturas colegiadas em 112 municípios (60,86%), enquanto os instrumentos de planejamento se destacam com maior capilaridade, presentes em 151 municípios (82,06%).

A distribuição interna dessas tipologias reforça esse padrão: os planos municipais concentram 41,48% das ocorrências, seguidos pelos conselhos (30,77%) e pelas legislações (26,92%), ao passo que os OPDHs representam apenas 0,82% do total identificado. Esse arranjo evidencia uma predominância de instrumentos de planejamento e participação social, em detrimento da institucionalização por meio de estruturas administrativas especializadas.

A comparação entre esse recorte temático e o panorama geral anteriormente apresentado indica uma alteração relevante no padrão de institucionalização. Enquanto, no conjunto mais amplo das políticas de direitos humanos, as diferentes tipologias institucionais apresentam níveis elevados e relativamente homogêneos de disseminação, com percentuais superiores a 75% em praticamente todas as categorias, a análise das políticas de criança e

adolescente revela redução da capilaridade institucional acompanhada de maior assimetria entre instrumentos.

Observa-se diminuição consistente na presença de estruturas normativas e participativas, com destaque para a queda das legislações (de 75% para 53,26%) e dos conselhos (de 88,58% para 60,86%). Ainda mais expressiva é a retração dos organismos administrativos especializados, cuja incidência passa de 83,15% no panorama geral para apenas 1,63% no recorte temático. Em contraste, os instrumentos de planejamento mantêm patamar elevado de difusão (82,06%), aproximando-se dos níveis observados no conjunto das políticas de direitos humanos.

Esse comportamento desigual entre tipologias indica que, diferentemente do padrão mais equilibrado identificado anteriormente, a institucionalização das políticas de criança e adolescente tende a ocorrer de forma concentrada em instrumentos específicos, sobretudo aqueles relacionados ao planejamento público. Tal concentração sugere que a difusão institucional nessa agenda não se dá de maneira uniforme, mas por meio de canais preferenciais que combinam menor custo de implementação, maior indução normativa e maior disponibilidade de modelos institucionais previamente consolidados.

A baixa incidência de OPDHs com competência específica ou correlata para a temática contrasta com a elevada presença de planos e conselhos, sugerindo que a agenda de criança e adolescente tem sido majoritariamente operacionalizada por meio de arranjos institucionais menos estruturados do ponto de vista burocrático. Nesse cenário, destaca-se o caso do município de Crateús, que apresenta uma Secretaria Municipal da Infância, Adolescência e Juventude, configurando estrutura administrativa mais robusta e relativamente rara no contexto estadual. Nos demais casos identificados, os organismos existentes assumem formatos mais limitados, como coordenadorias ou secretarias com competências amplas e não exclusivas.

Outro aspecto relevante diz respeito à especialização temática dos instrumentos normativos e de planejamento. Entre os 151 municípios com planos relacionados à criança e ao adolescente, 117 possuem exclusivamente

planos voltados à primeira infância. De modo semelhante, entre os 98 municípios com legislações específicas, 30 contam apenas com normas direcionadas à política de criança e adolescente, sem expansão para outras agendas de direitos humanos. Esses dados indicam que a institucionalização dessa política ocorre, em muitos casos, de forma concentrada em subagendas específicas, em especial na primeira infância.

Essa dinâmica evidencia uma mudança qualitativa no padrão de institucionalização, que deixa de ser predominantemente difuso e policêntrico, conforme observado no panorama geral, para assumir feição mais seletiva e temática. A primeira infância emerge, nesse contexto, como principal vetor de estruturação institucional dentro da agenda mais ampla de criança e adolescente, funcionando como porta de entrada para a incorporação local de políticas de direitos humanos.

Por fim, a expressiva presença de planos municipais (especialmente aqueles direcionados à primeira infância) sugere o reconhecimento, por parte dos municípios, da centralidade desse grupo etário na agenda de direitos humanos. Ao mesmo tempo, evidencia a possibilidade de ampliação do escopo dessas políticas para abarcar, de forma mais integrada, outras dimensões da infância e adolescência, particularmente no que se refere ao enfrentamento de violências e à promoção de direitos de forma abrangente.

Esse conjunto de evidências permite avançar da análise descritiva para a investigação dos mecanismos que explicam a difusão dessas estruturas no território, o que será examinado na seção seguinte, dedicada à análise do efeito *spillover* no contexto federativo.

3.3. Difusão Institucional e Efeito *Spillover*

A elevada capilaridade das estruturas institucionais no panorama geral, especialmente conselhos (88,58%) e planos (86,41%), indica a presença de padrões de disseminação que não se explicam por decisões isoladas dos municípios. Esse comportamento é compatível com a interpretação de Arretche

(2004), segundo a qual a descentralização brasileira preserva instrumentos de indução capazes de orientar a ação subnacional.

Esse padrão torna-se mais evidente no recorte das políticas de criança e adolescente, cuja institucionalização apresenta distribuição desigual entre tipologias. A predominância de instrumentos de planejamento (82,06%), associada à baixa incidência de estruturas administrativas especializadas (1,63%), evidencia que a expansão institucional ocorre por canais seletivos, e não de forma homogênea.

Nesse contexto, a forte presença de planos municipais, especialmente aqueles voltados à primeira infância, constitui evidência empírica robusta de *spillover* vertical descendente. A vinculação entre elaboração de planos e acesso a recursos públicos, observada a partir de normativas federais como a Portaria nº 357/2022 do Ministério da Educação (Brasil, 2022), ilustra o papel dos incentivos financeiros e normativos na indução de comportamentos administrativos locais. Esse achado dialoga diretamente com a literatura de coordenação federativa, que identifica nos instrumentos de transferência e regulação mecanismos centrais de alinhamento entre níveis de governo (Arretche, 2004; Abrucio, 2005; Souza, 2006).

Além disso, o fato de que, em 117 municípios, os planos de primeira infância constituem o único instrumento de planejamento identificado reforça a noção de difusão seletiva, nos termos propostos por Rose (1993). Para o autor, a transferência de políticas não implica reprodução integral de modelos institucionais, mas adaptação parcial orientada por viabilidade política e administrativa. No caso analisado, a adoção concentrada de planos indica que determinados instrumentos funcionam como “pontos de entrada” institucionais, permitindo que agendas específicas se disseminem mesmo em contextos de baixa capacidade estatal.

Paralelamente, a disseminação de conselhos municipais sugere a atuação de mecanismos horizontais, associados à circulação de práticas institucionais entre entes subnacionais (Marques, 2013). A adoção dessas

estruturas pode refletir processos de aprendizagem entre municípios e a incorporação de modelos institucionalmente legitimados.

Conforme argumenta Marques (2013), a circulação de políticas públicas entre entes governamentais frequentemente ocorre por meio de redes institucionais e fluxos de cooperação técnica que conectam burocracias, gestores e organizações estatais. Nessas dinâmicas, a difusão institucional depende não apenas de incentivos formais, mas também da existência de conexões organizacionais capazes de disseminar práticas administrativas e modelos de gestão. A literatura sobre instituições participativas também indica que conselhos gestores podem operar simultaneamente como mecanismos de deliberação, coordenação administrativa e legitimação de políticas públicas locais. Tatagiba (2002) observa que tais espaços, embora heterogêneos em capacidade decisória, tendem a ampliar canais institucionais de participação social e articulação entre sociedade civil e poder público. Por outro lado, a baixa incidência de organismos administrativos especializados evidencia limites à expansão institucional. A criação dessas estruturas exige maior capacidade burocrática e disponibilidade de recursos, o que restringe sua difusão no território.

Sob a perspectiva dos direitos humanos, essa seletividade apresenta implicações normativas relevantes. A ampla difusão de instrumentos formais, desacompanhada de estruturas administrativas robustas, pode resultar em processos de institucionalização predominantemente simbólicos ou de baixa efetividade. Nesse sentido, a advertência de Flores (2009) e Sarlet (2012) mostra-se pertinente: os direitos humanos não se realizam por sua simples positivação normativa, sua eficácia está diretamente associada à existência de estruturas estatais capazes de operacionalizá-los.

Dessa forma, os achados empíricos permitem identificar a coexistência de múltiplas modalidades de *spillover* no contexto analisado. De um lado, mecanismos verticais, baseados em incentivos normativos e financeiros, explicam a difusão de instrumentos de planejamento. De outro, dinâmicas horizontais de aprendizagem e emulação contribuem para a disseminação de estruturas participativas. No entanto, a limitada difusão de

estruturas administrativas especializadas indica que tais mecanismos não são suficientes para promover a institucionalização homogênea e aprofundada por capacidades estatais desiguais (Arretche, 2004; Rose, 1993; Bichir, 2016).

Em síntese, os dados indicam que a institucionalização das políticas de primeira infância ocorre por meio de um processo seletivo, no qual determinados instrumentos, especialmente aqueles de menor custo e maior indução externa, apresentam maior capacidade de disseminação. Essa constatação conduz à necessidade de examinar, no tópico seguinte, em que medida variáveis socioeconômicas e institucionais condicionam a internalização dessas políticas, aprofundando a análise dos fatores que explicam as desigualdades observadas no processo de difusão.

3.4. Capacidades Estatais e Desigualdades Socioeconômicas

Embora os achados empíricos indiquem a presença de mecanismos relevantes de repercussão institucional, a análise evidencia limites importantes à sua capacidade explicativa. A institucionalização observada não se apresenta como processo homogêneo, mas como dinâmica seletiva, marcada por assimetrias e lacunas estruturais.

Um primeiro limite refere-se à natureza seletiva da difusão identificada. Conforme demonstrado, a expansão institucional concentra-se predominantemente em instrumentos de menor custo político-administrativo, como planos e conselhos, enquanto estruturas mais complexas, como organismos administrativos especializados, permanecem residuais. Esse padrão sugere que o *spillover* opera de forma condicionada, encontrando barreiras quando sua materialização exige maior densidade burocrática, capacidade técnica ou disponibilidade orçamentária. Tal interpretação converge com a análise de Arretche (2004) e de Oliveira e Lotta (2022), para quem a descentralização no Brasil não elimina desigualdades de capacidade entre entes subnacionais, mas frequentemente as reproduz sob novas formas institucionais.

Esse diagnóstico converge com a literatura sobre capacidades estatais. Skocpol (1985) sustenta que a ação pública é condicionada por estruturas institucionais preexistentes, que delimitam tanto as possibilidades quanto os limites da implementação de políticas. De modo semelhante, Draibe (1998) observa que processos de descentralização, quando inseridos em contextos de desigualdade, tendem a produzir resultados heterogêneos, sobretudo na ausência de mecanismos eficazes de coordenação e equalização, pois políticas sociais complexas exigem elevada capacidade de coordenação federativa e administrativa nestes contextos (Fonseca, 2015). No caso analisado, a baixa incidência de organismos administrativos especializados na agenda de infância e adolescência constitui evidência empírica dessa limitação estrutural, indicando que a disseminação de instrumentos formais não tem sido acompanhada, de maneira equivalente, pelo fortalecimento das capacidades estatais locais.

Outro elemento relevante refere-se às desigualdades socioeconômicas entre os municípios. Conforme indicado na estratégia metodológica, a análise articulou dados institucionais com indicadores como IDH e IDM, que operam como proxies das condições estruturais e da capacidade administrativa local. Municípios com melhores indicadores socioeconômicos e maior densidade institucional tendem a apresentar maior capacidade de internalização de políticas públicas complexas (SOUZA, 2006; BICHIR, 2016). Nesse sentido, a disseminação institucional observada incide sobre um campo heterogêneo, no qual diferenças de renda, estrutura administrativa e disponibilidade de recursos condicionam os níveis de implementação e efetividade das políticas.

Esse contexto produz um padrão de institucionalização desigual. Enquanto parte dos municípios apresenta maior densidade institucional, com estruturas mais diversificadas e potencial de implementação mais elevado, outros operam com arranjos mais restritos, frequentemente limitados à existência de instrumentos formais. Trata-se, portanto, de um processo de expansão territorial que não implica homogeneidade de resultados, como se dá no Ceará, haja vista as assimetrias regionais mesmo em contextos de

expansão de capacidades administrativas e planejamento estadual (Albuquerque; Lima, 2021).

As desigualdades estruturais tendem a reproduzir padrões persistentes de exclusão institucional e acesso desigual a direitos. Sob essa perspectiva, a heterogeneidade das capacidades municipais não constitui apenas problema administrativo, mas expressão de assimetrias históricas que condicionam a distribuição territorial da proteção estatal (Almeida, 2019). Sob a perspectiva dos direitos humanos, essa dissociação entre presença institucional e efetividade material assume relevância normativa significativa (Flores, 2009; Sarlet, 2012), pois, no caso da primeira infância, cuja natureza transversal exige articulação contínua entre múltiplos setores, a ausência de capacidades administrativas adequadas tende a limitar o impacto das políticas, mesmo em contextos de elevada adesão formal.

Diante desse cenário, a disseminação institucional identificada nas seções anteriores deve ser compreendida como condição relevante, porém insuficiente, para a consolidação das políticas no nível municipal. Sua eficácia depende da interação com fatores estruturais, como capacidade estatal, disponibilidade de recursos, coordenação intersetorial e contexto socioeconômico. Em termos analíticos, os mecanismos identificados explicam a disseminação de estruturas, mas não asseguram, por si sós, sua densidade institucional nem sua efetividade.

Em síntese, os dados empíricos revelam um padrão dual: de um lado, ampla expansão de instrumentos institucionais no território; de outro, persistência de limitações estruturais que condicionam sua implementação. Esse resultado sugere que o fortalecimento de políticas de direitos humanos, particularmente no campo da primeira infância, requer não apenas mecanismos de indução federativa, mas também estratégias voltadas à ampliação das capacidades administrativas locais, sob pena de consolidação de processos de institucionalização incompletos.

Conclusão

O presente artigo teve como objetivo analisar em que medida as políticas públicas de direitos humanos, formuladas em níveis superiores de governo, repercutem sobre os municípios do Estado do Ceará, com foco específico na institucionalização das políticas de Primeira Infância. Partiu-se da hipótese de que a expansão dessa agenda no nível municipal ocorre por meio de um processo de difusão institucional seletiva, impulsionado por mecanismos de *spillover* federativo, mas condicionado por desigualdades socioeconômicas e capacidades estatais heterogêneas.

Os resultados empíricos confirmam, em grande medida, essa hipótese. O levantamento realizado nos 184 municípios cearenses evidenciou elevada capilaridade de estruturas institucionais de direitos humanos, especialmente conselhos e planos, indicando a presença de processos indutivos consistentes. No recorte específico das políticas de criança e adolescente e, de forma ainda mais acentuada, da primeira infância, observou-se predominância de instrumentos de planejamento, com destaque para os planos municipais de primeira infância, amplamente disseminados no território estadual.

Esse padrão sugere a atuação de mecanismos de *spillover*, sobretudo na modalidade vertical descendente, por meio dos quais normas, diretrizes e incentivos provenientes da União e do Estado induzem a adoção de estruturas institucionais no plano local. A vinculação entre instrumentos normativos e incentivos financeiros, bem como a existência de marcos programáticos orientadores, demonstram a capacidade de coordenação interfederativa de influenciar comportamentos administrativos municipais, corroborando a literatura sobre federalismo cooperativo e difusão de políticas públicas.

Entretanto, a análise também revelou limites relevantes a essa dinâmica. A difusão institucional observada apresenta caráter seletivo, concentrando-se em instrumentos de menor custo administrativo e maior indução externa, enquanto estruturas mais complexas, como organismos administrativos especializados, permanecem pouco disseminadas. Além disso,

a predominância de planos como principal e, em muitos casos, o único instrumento institucional sugere a ocorrência de processos de institucionalização predominantemente formais, nem sempre acompanhados de capacidade efetiva de implementação.

Esses achados indicam que o efeito *spillover*, embora relevante para explicar a disseminação de políticas públicas, não é suficiente para assegurar sua consolidação substantiva no nível local. A internalização das agendas de direitos humanos, especialmente da primeira infância, depende de fatores adicionais, como capacidade estatal, recursos financeiros, coordenação intersetorial e contexto socioeconômico. Essa limitação torna-se particularmente sensível em políticas voltadas à infância, cuja efetividade depende da articulação contínua entre proteção social, transferência de renda e serviços públicos territoriais. A heterogeneidade observada entre municípios reforça a interpretação de que a difusão ocorre sobre uma base institucional desigual, produzindo diferentes níveis de densidade e efetividade.

Sob a perspectiva dos direitos humanos, esse cenário apresenta implicações normativas relevantes. A ampla disseminação de instrumentos formais não garante, por si só, a efetivação de direitos, sendo necessária a existência de estruturas institucionais capazes de transformar diretrizes normativas em prestações concretas. No caso da primeira infância, cuja natureza transversal exige coordenação contínua entre múltiplos setores, a ausência de capacidades administrativas adequadas tende a limitar o impacto das políticas, mesmo em contextos de elevada adesão formal.

Diante disso, o artigo sustenta que o fortalecimento das políticas de direitos humanos no nível municipal requer a combinação entre mecanismos de indução federativa e estratégias voltadas à ampliação das capacidades estatais locais. Isso inclui investimentos em qualificação burocrática, apoio técnico continuado, financiamento adequado e criação de estruturas administrativas capazes de sustentar a implementação das políticas ao longo do tempo. Sem esses elementos, há risco de que a difusão institucional produza arranjos formalmente consolidados, porém materialmente frágeis.

Por fim, do ponto de vista analítico, o estudo contribui ao demonstrar que o efeito *spillover*, quando aplicado ao contexto federativo brasileiro, deve ser compreendido como parte de um conjunto mais amplo de variáveis explicativas, e não como mecanismo autossuficiente. Ao articular difusão institucional, federalismo cooperativo e capacidades estatais, a pesquisa oferece uma leitura integrada da institucionalização de políticas públicas no nível municipal, evidenciando tanto as potencialidades quanto os limites da governança interfederativa na promoção dos direitos humanos.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005.

AFONSO, Emanuele Dalpra. **Direitos humanos no Brasil: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos e a proposta de revisão**. O Social em Questão, 2022.

ALBUQUERQUE, Winnie Moreira; LIMA, Filipe Augusto Xavier. **Desenvolvimento territorial do Ceará: uma análise a partir de índices e indicadores.** *Revista Cerrados*, v. 19, n. 2, p. 52–80, 2021.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a federação?** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BRASIL (União). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. **Institui o Programa Criança Feliz.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 out. 2016.

BRASIL. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. **Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal relativos à temática da criança e do adolescente.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2018.

BRASIL (União). Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL (União). Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. **Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância.** Brasília: Diário Oficial da União, 2016.

BRASIL (União). Ministério da Cidadania. **Portaria MC nº 664, de 2 de setembro de 2021. Consolida os atos normativos que regulamentam o Programa Criança Feliz/Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 169, 6 set.

BRASIL (União). Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério da Cultura; Ministério dos Direitos Humanos. **Portaria Interministerial nº 1, de 4 de abril de 2018. Estabelece diretrizes, objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade no âmbito do Programa Criança Feliz.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 abr. 2018.

BRASIL (União). Ministério da Educação. **Portaria nº 357, de 17 de maio de 2022. Institui o Programa Primeira Infância na Escola.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 93, p. 150, 18 maio 2022.

BRASIL (União). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. **State lottery adoptions as policy innovations: an event history analysis.** American Political Science Review, Cambridge, v. 84, n. 2, p. 395–415, 1990.

BICHIR, Renata Mirandola. **Capacidades estatais para a implementação de programas de transferência de renda: os casos de Brasil, Argentina e África do Sul**. Brasília: IPEA, 2016.

CAMPOS, Maria Malta. **Educação infantil e políticas públicas: desafios contemporâneos.** *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 30-45, 2013.

CEARÁ (Estado). **Lei número 18.690, de 16 de janeiro de 2024. Institui o Plano Estadual de Direitos Humanos do Estado do Ceará**. Fortaleza: Diário Oficial do Estado, 2024.

CEARÁ (Estado). **Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015. Define as regiões do Estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento.** Diário Oficial do Estado do Ceará: série 3, ano VII, n. 198, Fortaleza, 22 out. 2015.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Federalismo e relações intergovernamentais na implementação de políticas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 27, p. 39-57, nov. 2006.

CUNHA, Rosani; MADEIRO, Ana. **Primeira infância e coordenação federativa no Brasil: desafios para implementação intersetorial**. Brasília: Instituto de Pesquisa Aplicada, 2020.

DIDONET, Vital. **Educação infantil e políticas para a primeira infância.** Brasília: UNESCO/MEC, 2012.

DRAIBE, Sonia Miriam. **A nova institucionalidade das políticas sociais no Brasil: descentralização e focalização**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 23-41, 1998.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima.** São Paulo: Cortez, 2015.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HECKMAN, James J. **Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children**. Science, Washington, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Multi-level governance and European integration**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise: direitos humanos e cidadania**. Brasília: Ipea, 2009.

JULIÃO, Karine Sousa; OLIVIERI, Cecília. **Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil.** *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, 2020.

LOTTA, Gabriela; VAZ, José Carlos. **Arranjos institucionais de implementação de políticas públicas no nível local**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 615-639, 2015.

MARQUES, Eduardo. **Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda**. Brazilian Political Science Review, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela. **Federalismo e políticas públicas no Brasil: coordenação, implementação e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os Direitos da Criança. Adotada pela Resolução n. 44/25 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 nov. 1989. Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

ROSE, Richard. **Lesson-drawing in public policy**. Chatham: Chatham House Publishers, 1993.

RIKER, William H. **Federalism: origin, operation, significance**. Boston: Little, Brown, 1964.

SANTOS, M.; RODRIGUES, L. **Gestão municipal e direitos humanos no Brasil**. Revista de Políticas Públicas, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SKOCPOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUSA, Magda Cristina de; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales; KHAN, Ahmad Saeed. **Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 985-1009, 2015.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2006.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

WHO; UNICEF; WORLD BANK GROUP. **Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential.** Geneva: World Health Organization, 2018.