

# Proposta de Análise Meso-Institucional como Possível Alternativa para a PEC 188/2019 no Litoral Paranaense

*Proposal for Meso-Institutional Analysis as a Possible Alternative to PEC 188/2019 on the Coast of Paraná*

*Propuesta de Análisis Meso-Institucional como Posible Alternativa a la PEC 188/2019 en la Costa de Paraná*

---

Daniel Teixeira dos Santos Braz\*  
José Paulo de Souza\*\*

---

## RESUMO

O artigo tem como objetivo propor um caminho de pesquisas para compreender impacto da PEC 188/2019 nos municípios do litoral paranaense e avaliar possibilidades de propostas alternativas através da reestruturação do ambiente meso-institucional. A partir da proposta feita por este artigo, espera-se identificar possibilidades de manter os municípios e criar estruturas meso-institucionais, que tornem a região mais cooperativa e forte, fazendo com que seja possível proporcionar crescimento e desenvolvimento para o litoral paranaense. Adicionalmente, propõem-se ampliar as possibilidades de se consolidar esse tipo de análise como um modelo prático de avaliação de políticas públicas.

Palavras-chave: Litoral paranaense. PEC 188/2019. Meso-instituição. Políticas públicas. Administração pública.

## ABSTRACT

The article aims to propose a research path to understand the impact of PEC 188/2019 in the municipalities of the coast of Paraná and evaluate possibilities for alternative proposals through the restructuring of the meso-institutional environment. Based on the proposal made in this article, it is expected to identify possibilities for maintaining municipalities and creating meso-institutional structures, which make the region more cooperative and strong,

---

\* Doutor em Administração, Mestre em Administração, e Graduado em Ciências Econômicas, todas pela Universidade Estadual de Maringá, Paraná, Brasil. Professor substituto de Economia na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.

E-mail: danielbraz@utfpr.edu.br

\*\* Doutor e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. Pós-doutorado em Administração, pela Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. Graduado em Administração e Professor associado no Departamento de Administração, ambos na Universidade Estadual de Maringá, Paraná, Brasil.

E-mail: jpsouza@uem.br

Artigo recebido em outubro/2023 e aceito para publicação em outubro/2023.

*making it possible to provide growth and development for the coast of Paraná. Additionally, we propose to expand the possibilities of consolidating this type of analysis as a practical model for evaluating public policies.*

*Keywords: Coast of Paraná. PEC 188/2019. Meso-institution. Public politics. Public administration.*

#### RESUMEN

*El artículo tiene como objetivo proponer un camino de investigación para comprender el impacto de la PEC 188/2019 en los municipios de la costa de Paraná y evaluar posibilidades de propuestas alternativas a través de la reestructuración del entorno meso-institucional. A partir de la propuesta formulada en este artículo, se espera identificar posibilidades para mantener los municipios y crear estructuras meso-institucionales, que hagan más cooperativa y fuerte a la región, permitiendo brindar desarrollo a la costa de Paraná. Además, proponemos ampliar las posibilidades de consolidar este tipo de análisis como un modelo práctico para evaluar políticas públicas.*

*Palabras clave: Costa de Paraná. PEC 188/2019. Meso-institución. Políticas públicas. Administración pública.*

## 1 INTRODUÇÃO

As disfunções e distorções na elaboração do orçamento público são causadas e criadas por agentes políticos e públicos (CAIDEN, 1984; JONES; EUSKE, 1991). Os distúrbios no ambiente econômico, causados pelas diversas crises enfrentadas, agravam o problema das disfunções e distorções orçamentárias, principalmente no caso das intencionais. Por isso, se abre uma oportunidade de revisitar e renovar abordagens sobre atuação dos agentes políticos e públicos em suas atividades (OECD, 2020). As políticas públicas, voltadas para pequenos municípios, têm grande importância para os países latino-americanos como o Brasil, pois nesses países os pequenos municípios muitas vezes não têm receita relevante e precisam de incentivos e acompanhamento para se manter em suas atividades (MARQUES, 2023). Ainda segundo Marques (2023), foi identificado que a proposta atual para resolver este problema dos pequenos municípios no Brasil, chamada de PEC 188/2019, a PEC do pacto federativo, visa incorporar municípios pequenos, mas fazendo projeções, isso não é vantajoso para todos os casos.

Atualmente, a região dos municípios do litoral Paranaense, segundo Ipardes (2023), recebe mais do que arrecada, mas existem pequenos municípios que não conseguem se manter sozinhos na região. Portanto, estes municípios se encaixariam no propósito em que foi criada a PEC 188/2019 (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2019), que apresenta a possibilidade de incorporação de alguns deles. Mas, tendo uma região que se sustenta, não seria uma boa alternativa compreender as possibilidades de haver uma administração meso-regional que possibilite a manutenção dos municípios e viabilize uma cooperação entre eles?

Na contramão deste questionamento, atualmente, não se estudou a capacidade e a alternativa da região criar mecanismos meso-institucionais como consórcios, associações, entre outros possíveis. Por isso, objetivo do ensaio é o de propor um maior detalhamento em termos de pesquisas para compreender o impacto da PEC 188/2019 nos municípios do litoral Paranaense e avaliar possibilidades de propostas alternativas através da reestruturação do ambiente meso-institucional.

Sabe-se que o tema de avaliação de políticas públicas é multidisciplinar, pois conta com diversos conhecimentos mediante a necessidade da avaliação, são conhecimentos como contabilidade social, teoria da complexidade, teorias baseadas em valoração, entre outros, podendo utilizar-se também de diferentes métodos como qualitativo, quantitativo, de avaliação de impacto ou de pesquisa de opinião e outros (LEMIRE, PECK; POROWSKI, 2020). Os estudos da NEI, tradicionalmente, consideram as instituições no nível macro, representado notadamente pelos trabalhos de North (1990), e no nível micro pela análise do arranjo institucional, com destaques para os trabalhos de Williamson (1985, 1994, 1996 e 2000). Contribuindo para o avanço da corrente da NEI, notadamente tratando da interação entre as macro e microinstituições

para o desenvolvimento econômico, a proposta de Ménard (2018) chama a atenção para a importância de meso-instituições intermediando esses dois ambientes (macro e micro), propiciando e gerando avanços nessa interação.

Ao fazer a conexão com as políticas em nível macro, as meso-instituições, segundo Ménard (2018), permitem compreender os elementos intermediadores de políticas públicas, que ajudam o governo a acessar os principais interessados. Cabe observar que, para o autor, a mesoinstituição atua por intermédio das funções de tradução, *enforcement* e monitoramento (MÉNARD, 2018). Ao tratar de países latino-americanos, Ménard et al. (2018) justificam que a dificuldade é que esses possuem aparato meso-institucional fragilizado (MÉNARD et al., 2018). No caso do Brasil, o aparato institucional precisaria ser revisto e reformado como um todo para que haja maior possibilidade de realizar uma melhoria efetiva (GADELHA, 2016; MAZZUCATO, et al., 2020).

Essas dificuldades justificam e oportunizam o aprofundamento no conceito da mesoinstituição para a eficiência do aparato legal, de forma geral, e em particular para esses países. Nessa orientação, o estudo busca o entendimento do papel da mesoinstituição (regra formal e informal) e, assumindo-se a proposta de Hodgson (2006, p.18) de que “[...] *institutional rules require other institutions for their enforcement*”, considera que as meso-instituições necessitam de outras instituições para efetivamente fazer valer suas regras. Ao se considerar a necessidade de se oferecer condições para sobrevivência e crescimento de pequenos municípios em países como o Brasil, se objetivou fazer este artigo, visando atuar em prol do impacto positivo na sociedade e no litoral paranaense. Nas próximas sessões veremos a revisão teórica, metodologia, resultados esperados, proposta de trabalho para os alunos, cronograma e referências para revisão.

## 2 FINANÇAS PÚBLICAS

As finanças públicas desempenham um papel fundamental no Brasil, influenciando o desenvolvimento econômico, a estabilidade fiscal e a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população. Diversos autores renomados contribuíram para o entendimento e aprimoramento desse campo, trazendo perspectivas teóricas valiosas.

Destacam-se os estudos de Richard Musgrave, James M. Buchanan e William Vickrey. Musgrave (1959) enfatizou a importância do Estado na provisão de bens públicos, na correção de falhas de mercado e na redistribuição de renda. No contexto das finanças públicas, a receita pública e a despesa pública são elementos-chave Joseph E. Stiglitz e Peter A. Diamond trouxeram contribuições relevantes nessa área. Stiglitz (1999) explorou as falhas de mercado e a importância da intervenção governamental para corrigi-las. Suas pesquisas ajudam a embasar a formulação de políticas de receita e despesa pública mais eficientes e equitativas.

As finanças públicas são uma área da economia que estuda a gestão dos recursos financeiros do setor público, incluindo governos nacionais, regionais e locais, bem como outras entidades governamentais. A principal preocupação das finanças públicas é garantir que haja recursos adequados para financiar os gastos do governo e atender às necessidades da sociedade. Isso implica em examinar as fontes de receita do governo, como impostos, taxas, multas e outras formas de arrecadação de recursos. Além disso, é importante entender como o governo aloca esses recursos para diferentes áreas, como educação, saúde, infraestrutura, defesa e programas sociais.

Segundo Riani (2000) dos conceitos fundamentais das finanças públicas é o equilíbrio orçamentário. Isso significa que as receitas do governo devem ser iguais ou superiores às despesas, a fim de evitar déficits orçamentários. No entanto, é comum que os governos enfrentem déficits, especialmente em tempos de recessão econômica ou crises financeiras. Nesses casos, o governo pode recorrer ao financiamento por meio da emissão de dívida pública.

A política fiscal, por sua vez, segundo Riani (2000), desempenha um papel importante nas finanças públicas. Ela envolve as decisões do governo sobre a tributação e os gastos públicos para influenciar a atividade econômica. Por exemplo, o governo pode adotar políticas fiscais expansionistas, aumentando os gastos e reduzindo os impostos, para estimular a economia durante uma recessão. Por outro lado, pode adotar políticas fiscais contracionistas, reduzindo os gastos e aumentando os impostos, para conter a inflação ou reduzir o déficit.

Em resumo, as finanças públicas lidam com a gestão dos recursos financeiros do setor público, abrangendo questões relacionadas às receitas, despesas, déficits, dívida pública e políticas fiscais. Essa área de estudo é fundamental para entender como os governos arrecadam, gastam e administram os recursos financeiros para atender às necessidades da sociedade e promover o desenvolvimento econômico.

Com isso, ao pensarmos nas alternativas da PEC 188/2019, neste estudo, pensando no impacto negativo que haveria em adotá-la cegamente, sem estudar outras alternativas de estruturas administrativas a não ser incorporar pequenos municípios, pode se estar cometendo uma irresponsabilidade fiscal, em não considerar alternativas menos custosas para o Estado.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 188/2019, segundo Senado Federal (2019), faz parte de um conjunto de medidas apresentadas pelo Governo Federal do Brasil em 2019, conhecido como Plano Mais Brasil. A PEC 188/2019 é comumente referida como a PEC do Pacto Federativo e tem como objetivo promover uma profunda reestruturação nas relações fiscais e administrativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A PEC 188/2019 propõe a desvinculação de parte das receitas dos orçamentos fiscais e da seguridade social da União, dos Estados e dos Municípios, além disso,

introduz limites fiscais e regulamentações para controle de despesas com pessoal. Adicionalmente, a PEC propõe a implementação de medidas automáticas em caso de emergência fiscal, como a proibição de aumentos salariais para servidores e criação de cargos, busca aprimorar a responsabilidade fiscal, proporcionando mais sustentabilidade às contas públicas. A PEC afeta também assuntos diversos, como a distribuição dos recursos arrecadados com a exploração de petróleo e gás natural e define condições mais rigorosas para que os estados possam aderir ao Regime de Recuperação Fiscal.

Essa estruturação, portanto, causa mudanças na estrutura institucional e administrativa do país, o que implica a necessidade de análise de viabilidade destas alterações e de gravidade destas decisões. Sendo assim, o propósito desta pesquisa, se vinculará nesta tarefa de encontrar alternativas conhecidamente possíveis para as mudanças, comparando, compreendendo as possibilidades e verificando qual a melhor saída e cenário para esta proposta.

### 3 NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI) E MESO-INSTITUIÇÃO

Lemire *et al.* (2020) apresentam que os problemas de políticas públicas não podem ser tratados por apenas uma disciplina, pois são problemas complexos e sistêmicos, que vão além das fronteiras de cada disciplina. Sendo assim, os autores definem que a avaliação de políticas públicas atualmente está entre multidisciplinar (vários autores de diferentes áreas trabalhando em conjunto) e interdisciplinar (integra vários conhecimentos e métodos), mas é idealmente um esforço transdisciplinar (criar um corpo único com todos os diferentes métodos).

No escopo da Nova Economia Institucional (NEI), discutido em Williamson (2000), o estudo da interação entre o ambiente macro e micro-institucional, em que a política pública opera, é uma das temáticas mais relevantes. Conforme North (1990) já afirmava, a interação entre esses ambientes institucionais dita o ritmo das mudanças econômicas. North (1990) faz essa afirmação, pois trabalha com a ideia de que as mudanças econômicas são causadas pelo desenvolvimento das instituições, que asseguram a coordenação e a regulamentação necessária para as relações econômicas. No entanto, apesar da importância do assunto, as maneiras como essa intermediação ocorre nas meso-instituições, ainda são um desafio em sua compreensão empírica, segundo Ménard (2018).

Portanto, quando se fala em políticas públicas, identifica-se na Nova Economia Institucional (NEI) que há uma lacuna teórica a ser preenchida, quanto à descrição e compreensão dos fatores que influenciam na transmissão e implementação de regras, tanto de coordenação, quanto de regulação, de um ambiente para outro (BRÈS *et al.*, 2019; KOURULA *et al.*, 2019; MÉNARD *et al.*, 2020).

Nesse mesmo contexto, Ménard (2018) apresenta uma das principais iniciativas na literatura para preencher essa lacuna e proporcionar o melhor entendimento dos elementos intermediadores da relação entre macro e microinstituições. Seu estudo descreve esse grupo de elementos intermediadores como meso-instituições e hipotetiza sua importância para o sucesso na intermediação entre ambiente macro e microinstitucional.

De acordo com Williamson (1994), uma das grandes contribuições à temática das políticas públicas iniciou-se com a economia institucional de Veblen (1998). Tais contribuições influenciaram autores da Nova Economia Institucional, como North (1990) e Hodgson (2006), principalmente na sua abordagem de políticas públicas, com ideia de que as instituições são uma resposta à escassez e conflitos de interesses, e a original formulação da transação como unidade básica de análise.

Dentre esses temas, indicados por Joskow (2004), a serem explorados, existem inúmeras contribuições de Douglas North (1990). O autor apresenta que as instituições importam no desenvolvimento da história econômica e ditam o ritmo dos acontecimentos, principalmente das mudanças econômicas e organizacionais, conseqüentemente. Sendo assim, a história econômica entendida pelo autor se resume pela mudança econômica, sendo regida pelo desenvolvimento incremental das instituições. Este elemento intermediador foi identificado por Ménard (2018) e denominado de meso-instituições. Com esse elemento o autor faz uma contribuição tanto aos estudos de North (1990), quanto ao arcabouço teórico da Nova Economia Institucional.

Inspirando-se na necessidade de identificar, conceitualizar e aplicar empiricamente modelos teóricos sobre os elementos que fazem a interlocução entre os ambientes macro e microinstitucional, Ménard (2018) sugere incorporar ao arcabouço da NEI seus construtos teóricos sobre mesoinstituição. Esse construto de característica intermediária captura os arranjos pelos quais as “regras gerais do jogo”, do nível macroinstitucional, são traduzidas, implementadas e monitoradas para a interação com os agentes no nível microinstitucional (MÉNARD *et al.*, 2020).

Para Shastitko (2020), é necessário acrescentar que, em tempos de alta incerteza no ambiente econômico, especificamente a relação entre “micro e meso-instituições”, é fundamental de ser analisada, por ser o ponto focal da eficiência entre agentes públicos e as empresas. Segundo o autor, é neste ponto em que ocorrem os principais desencontros e descontinuidades na elaboração de uma política pública. Tal afirmativa é ratificada por Williamson (2000), pois, segundo o autor, nesta relação a urgência e necessidade de eficiência se agravam, fazendo com que seja necessária uma abordagem focada nos pontos mais cruciais de ação. De acordo com Shastitko (2020), esse ponto crucial de ação da política pública é essencialmente resumido no papel da mesoinstituição na política pública, através de intermediação dos dois ambientes.

Essa visão de Shastitko (2020) é trabalhada com base nos fundamentos encontrados nos estudos de Ménard (2017) e Ménard *et al.* (2018). Para Ménard *et al.* (2020), boa parte das dificuldades em se implementar uma medida governamental é o intermediador, no caso a mesoinstituição, devido aos conflitos de interesses entre elas e falta de entendimento sobre a coordenação eficiente entre elas. Ou seja, para o autor não só a relação entre micro e meso-instituições deve ser analisada, mas também a relação entre meso-instituições e seus conflitos de interesse entre si, que podem acelerar ou desacelerar a política pública nessa interação entre macro e microambiente.

Sendo assim, a partir da discussão apresentada e da proposta adotada, e de acordo com Ménard *et al.* (2020) e Shastitko (2020), tem-se que este estudo levará como pressuposto que a mesoinstituição é fundamental para diminuir os custos de transação, tanto do ambiente institucional, quanto do ambiente microinstitucional. Portanto, a partir deste pressuposto, tratar-se-á da mesoinstituição como um artifício para chegar mais rápido à eficiência, no nível microinstitucional, acelerando o tempo de mudanças institucionais do ambiente institucional (nível 2), tratado em Williamson (2000), tornando mais possível e menos custoso se fazer uma política pública eficiente, diminuindo o custo de transação político e reduzindo incertezas sociais, criando mais adaptabilidade e diminuindo o tempo de adaptação.

#### 4 MESO-INSTITUIÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS

Segundo Pessali e Dalto (2011) e Vinholis *et al.* (2021), na análise do desenvolvimento econômico não poderia haver limitação em apenas a uma lógica econômica, pois as instituições importam para compreender as correlações e causalidades destes custos de funcionamento e estruturas organizacionais presentes na dinâmica de desenvolvimento econômico.

Ménard (2014, 2018) apresenta que a mesoinstituição e seu papel na regulação e coordenação de políticas públicas representam uma das mais novas fronteiras de pesquisa na Nova Economia Institucional (NEI), pois ainda não foi compreendido adequadamente na literatura recente. Tal conceito assemelha-se ao que Hodgson (2006) retratou em seu estudo, acerca da ideia de conjunto de instituições que coordenam e regulam outras instituições, a partir dos elementos que aparecem nos estudos de North (1990). No entanto, tem-se uma definição mais apurada desse elemento em Ménard (2018).

Para Ménard (2018), este elemento está sendo intermediador entre as macroinstituições que estudam regras mais gerais e as microinstituições que são arranjos organizacionais. Os principais elementos da mesoinstituição, segundo Ménard (2018), são: **dispositivos e funções**.

As funções **de cada dispositivo**, tratados pelo autor, são processos divididos em três grupos. O primeiro é referente à **tradução, adaptação e alocação**, o segundo

é o **enforcement** e o terceiro o **monitoramento e incentivos**. Quanto mais esses processos forem eficientes, mais eles vão proporcionar um ambiente institucional seguro para a adaptação das formas organizacionais (MÉNARD, 2018). Sendo assim, observa-se que Ménard (2018) está criando formas e processos pré-definidos para o conjunto de instituições que coordenam outras instituições, retratadas anteriormente por Hodgson (2006) e North (1990).

Essas formas e processos deixam evidentes que a mesoinstituição busca resolver problemas de delineamento dos direitos econômicos de propriedade através de seus mecanismos e dispositivos. Isso porque as formas e processos da mesoinstituição tratam de traduzir regras das instituições formais, para os arranjos institucionais implementarem essas regras formais traduzidas através da função de *enforcement* (incentivos e punições), para que depois possa monitorar e incentivar a implementação dessas instituições formais traduzidas. Portanto, o delineamento de direitos econômicos de propriedade das meso-instituições partem do mesmo pressuposto que Barzel e Kochin (1992) e outros autores da antiga abordagem de direitos de propriedade, para tratar de problemas institucionais: minimizar assimetria de informação e incerteza.

Barzel e Kochin (1992) apresentam os problemas de informação como o coração das linhas de custo de transação, sendo esse argumento um dos principais que aproximam a abordagem antiga de direito de propriedade com a abordagem da teoria de custos de transação de Williamson (1985). Segundo Barzel e Kochin (1992), o estudo de contratos inevitavelmente revela a natureza dos vários custos de transação. Essa afirmação é mais bem detalhada em Barzel (1997), quando o autor define custos de mensuração, como os custos de se obter informação e custos de transação como decorrentes dessa necessidade de se obter informação. Dito de outra forma, os custos de transação são os custos de rever a mensuração, rever contratos, ou seja, rever informações e renegociá-las, mediante possibilidade de perda de valor, em decorrência da possibilidade de apropriação de quase renda. Adicionalmente, tem-se que tanto para Williamson (1985) e Barzel (1997; 1982), quanto para Foss e Foss (2001), Monteiro e Zylbersztajn (2011), Zylbersztajn (2018), Asmussen *et al.* (2020) e Vinholis *et al.* (2021), os custos de transação são associados com a transferência, captura e proteção de direitos, através da mensuração da informação.

Em resumo, na abordagem destes autores, quanto mais as meso-instituições forem eficientes no atendimento da necessidade de delineamento de direitos econômicos de propriedade, maior a eficiência no processo de adaptação das estruturas organizacionais do microambiente aos custos de transação e mensuração, impostos pelo macroambiente institucional. Isto acontece porque facilita a adaptação entre o ambiente institucional, suas funcionalidades e a interação com as formas organizacionais, gerando menos fricção e, portanto, menos custos e mais eficiência, conforme elaborou Williamson (2000) em sua análise.

Esses custos causados pela intermediação da mesoinstituição, segundo Ménard (2018), diferem dos custos de transação tratados até então, pois são **custos de transação políticos**. Segundo o autor, esse termo foi introduzido por North (1990) como os custos de alcançar a coalizão entre divergências do interesse público e privado, olhando para a interação entre macro e microambiente institucional. Por isso, segundo Ménard (2018), as meso-instituições são significantes para as políticas públicas.

Apesar dessa significância, Ménard (2018) aponta que há pouco material do ponto de vista da NEI sobre meso-instituições e políticas públicas. Para futuros estudos, o autor recomenda a construção de ferramentas conceituais, um *framework* teórico e a coleta de resultados empíricos para desenvolver mais esse novo elemento da NEI.

## 5 MESO-INSTITUIÇÕES E FINANÇAS PÚBLICAS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS, NO LITORAL DO PARANÁ: UMA PROPOSTA DE PESQUISA

O pequeno município exige uma organização maior dos Estados para que estes se organizem e tomem ações efetivas com relação ao incentivo dos setores (PINTO *et al.*, 2020). Com isso, o Estado precisa de ações no regramento, como as suas legislações próprias e ações mesoinstitucionais, organizando agências específicas para lidar com esse problema (PINTO *et al.*, 2020). Observa-se que, segundo Ipardes (2023), no litoral do Paraná apesar de alguns municípios não terem uma renda alta, existe uma região que gera mais receitas do que despesas, conforme a figura 1 abaixo.

FIGURA 1 - FINANÇAS PÚBLICAS DO LITORAL PARANAENSE

Receita Municipal Total (R\$ 1,00) - 2021		Despesa Municipal Total (R\$ 1,00) - 2021	
<b>1.492.339.316,47</b>		<b>1.395.406.603,95</b>	
Receitas Municipais por Categoria (R\$ 1,00) - 2021		Despesas Municipais por Categoria (R\$ 1,00) - 2021	
Variável	Valor	Variável	Valor
Receitas Correntes	1.381.784.016,33	Despesas Correntes	1.216.475.729,44
Receitas de Capital	56.076.872,23	Despesas de Capital	142.930.874,51
Receitas Correntes Intraorçamentárias	54.478.427,91		
Receitas Correntes Municipais por Categoria (R\$ 1,00) - 2021		Despesas Correntes Municipais por Categoria (R\$ 1,00) - 2021	
Variável	Valor	Variável	Valor
Receita de Transferências Correntes	727.634.623,46	Pessoal e Encargos Sociais	653.608.235,11
Receita Tributária	544.584.307,26	Outras Despesas Correntes	551.991.941,08
Receita de Contribuições	59.020.696,95	Juros e Encargos da Dívida	10.875.553,25
Receita Patrimonial	22.310.430,13		
Receita de Serviços	16.618.283,25		

FONTE: STN/SICONFI

Uma das possibilidades de meso-instituições e dispositivos meso-institucionais que podem ser contundentes neste processo é a associação de produtores e municípios, pois nestes municípios existe uma presença relevante de agricultura de subsistência e

agricultura familiar, portanto, tais meso-organizações têm um papel importantíssimo devido ao fato de que organizam os produtores e interagem diretamente com os órgãos de inspeção.

Sendo assim, as associações de produtores e de municípios terão um papel fundamental nessa política, e isso já foi tratado nos estudos de Hespanhol (2006) sobre as políticas do Estado voltadas para agricultura familiar. O autor destaca que um dos problemas mais graves nesta relação é a não participação efetiva dos produtores nesta relação, pois quando o mesmo ocorre, de nada adiantam as associações. Sendo assim, neste caso, se observa a necessidade da participação da população e sociedade organizada do pequeno município em conjunto com a meso-instituição para atuar em prol do desenvolvimento do município.

Tal formalização, no caso dos pequenos produtores, precisa também de órgãos de inspeção, que possuem papel central na certificação, pois além de reguladores do mesmo, são também orientadores dos produtores, fazendo com que sejam regulados e coordenados pelos órgãos de inspeção (ARAÚJO, *et al.*, 2020). Neste contexto, a relação dos órgãos de inspeção com os demais (agências de extensão, associação de produtores, municípios) precisa ser de cooperação para que haja eficiência da política e competitividade dos produtores (SANTOS; GUARNIERI, 2021).

Sendo assim, o Estado precisa de ações no regramento, como as suas legislações próprias e ações meso-institucionais, organizando agências específicas para lidar com esse problema (PINTO *et al.*, 2020). Desse modo, a ausência de regramento formal em nível meso-institucional, torna mais difícil a atuação dos dispositivos meso-institucionais, pois muita coisa fica indefinida. Com isso, presume-se que a relação dos órgãos de inspeção, com municípios ou consórcios municipais, agências de extensão, cooperativas ou associações de produtores e outros dispositivos meso-institucionais (públicos ou privados) são o foco central do problema meso-institucional neste caso.

Com isso, propõem-se ampliar as possibilidades de se consolidar esse tipo de análise como um modelo prático de avaliação de políticas públicas. Para tanto, faz-se ainda necessário avançar com mais estudos empíricos, mas, ainda assim, tendo dado o primeiro passo para essa consolidação, abre-se um caminho de pesquisa que pode contribuir com a avaliação de políticas públicas e administração pública em geral. Delinearemos este caminho a partir de alguns passos, derivados deste ensaio e descritos a seguir:

- a) Identificar impacto da PEC 188/2019 no litoral Paranaense.
- b) Identificar meso-instituições e dispositivos meso-institucionais na região do litoral paranaense.
- c) Verificar possibilidades das meso-instituições e seus dispositivos serem integradores de uma administração mesorregional.
- d) Traçar um comparativo das possibilidades de incorporação com a possibilidade de uma administração mesorregional mais ativa que mantém as municipalidades intactas.

As implicações desse “novo” caminho, apontado por Ménard (2018) e elaborados por este ensaio, para avaliação de políticas públicas, vêm reforçar que a Nova Economia Institucional é uma via teórica sólida para contribuir com a área da Administração pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da proposta feita por este ensaio, espera-se em uma primeira instância identificar propostas alternativas de manter os municípios e criar estruturas meso-institucionais, que tornem a região mais cooperativa e forte, fazendo com que seja possível proporcionar crescimento e desenvolvimento para o litoral paranaense. Evitando assim, disfunções e distorções na elaboração do orçamento público causadas e criadas por agentes políticos e públicos (CAIDEN, 1984; JONES e EUSKE, 1991). Proporcionando para a região os municípios do litoral Paranaense, uma mesorregião administrada adequadamente, utilizando corretamente seu potencial, pois conforme apresentado anteriormente, segundo Ipardes (2023), é uma região que recebe mais do que arrecada, mas existem pequenos municípios que não conseguem se manter sozinhos na região.

Portanto analisando alternativas menos custosas para o estado do que a incorporação preconizada pela PEC 188/2019, que apresenta a possibilidade de incorporação de alguns municípios, mas não identifica alternativas meso-institucionais em uma região que se sustenta. Por isso, espera-se com essa pesquisa atingir o objetivo do estudo de compreender o impacto da PEC 188/2019 nos municípios do litoral Paranaense e avaliar possibilidades de propostas alternativas através da reestruturação do ambiente meso-institucional. Ao se considerar a necessidade de se oferecer condições para sobrevivência e crescimento de pequenos municípios em países como o Brasil, se objetivou fazer este projeto de pesquisa, visando atuar em prol do impacto positivo na sociedade e no litoral paranaense, fortalecendo o crescimento através do potencial pujante da região. Nas próximas sessões veremos a revisão teórica, metodologia, resultados esperados, proposta de trabalho para os alunos, cronograma e referências para revisão.

Como resultados secundários espera-se que exista identificação de possibilidade do fortalecimento de setores em específico, como agricultura familiar, ecoturismo, turismo agrícola e serviços, que são setores majoritariamente pujantes em municípios menores e podem ser mais bem aproveitados a depender da vontade e da estruturação meso-institucional pública. Segundo Goodman (2002, 2004), Marsden (2004), Sonnino e Marsden (2006), Ploeg (2008) e Cruz (2020), existe a urgência de uma estratégia de valorização dos circuitos curtos, descentralizados, preservando modos de produção locais, valorizando os produtos de cada região. Essa urgência, segundo os autores, deriva da necessidade de resistência ao sistema de produção e distribuição convencional em larga escala, em virtude da necessidade das revitalizações das áreas rurais.

Este é um dos resultados esperados da pesquisa, avançando no desenvolvimento local e, consequencialmente, pensando na análise de compreensão do fortalecimento do pequeno produtor do litoral Paranaense. Pois através de uma solução e alternativa de modelo de administração que preserve o município e mantenha uma administração meso-regional, pode ser possível avançar no incentivo do que cada região tem de mais forte em sua economia.

Adicionalmente, sabe-se atualmente que a função de tradução das meso-instituições afeta a implementação das políticas públicas de várias maneiras, segundo Menard, *et al.* (2022). Além disso, segundo o autor, a meso-instituição e dispositivo meso-institucional compreendem bem sobre as condições e características locais, o que lhes permite adaptar as políticas públicas às necessidades e especificidades locais, mais rapidamente do que a conexão feita entre Estado e Município. Isso é particularmente importante em países com grande diversidade regional, onde as políticas públicas podem ter efeitos diferentes dependendo da região em que são implementadas.

Por isso, pretende-se teoricamente contribuir para as pesquisas da Nova Economia Institucional, de Meso-instituições e de Administração pública, visando uma nova abordagem da administração pública meso-regional. Por fim, observa-se que a teoria das meso-instituições preconizadas em Menard (2018) trata de um tema que tem a capacidade de explicar como as meso-instituições facilitam ou até mesmo dificultam uma política pública de funcionar corretamente. Desta feita, é marcante aqui também a ausência da potência de uma mesoinstituição ser detratora de uma política pública na literatura recente sobre o tema.

Com isso, a pesquisa buscará contribuir para a continuidade e desenvolvimento da teoria proposta por Ménard (2018). Consequentemente, buscará contribuir para a construção de ferramentas conceituais para desenvolver mais esse novo elemento da NEI. Adicionalmente, observam-se limitações teóricas na abordagem do tema, que podem ser possibilidades de próximos projetos de pesquisa: como os dispositivos meso-institucionais podem se organizar em redes de detratores ou impulsionadores

de desenvolvimento local. Isso pode ser analisado através da sociologia econômica, dado que podem influenciar positiva ou negativamente uma política. A análise de redes sociais, através do olhar da sociologia econômica, é uma das formas mais eficientes de se compreender mercados informais, com conflitos de poder na regulamentação (SWEDBERG, 1991; GRANOVETTER, 2000; WILKINSON, 2010). Sendo assim, sugerem-se futuros estudos sobre complementariedade na lógica da abordagem de redes sociais e meso-instituições.

## REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, *et al.* Uma análise histórico-crítica sobre o desenvolvimento das normas brasileiras relacionadas a queijos artesanais. **Arq. Bras. Med. Vet. Zootec.**, v.72, n.5, p.1845-1860, 2020.
- ASMUSSEN, C. G.; FOSS, K.; FOSS, N. J.; KLEIN, P. G. Economizing and strategizing: how coalitions and transaction costs shape value creation and appropriation. **Strat Mgmt J.** Accepted Author Manuscript, 2020.
- BARZEL, Y. **Economic analysis of property right**. 2<sup>nd</sup> ed. Cambridge University Press, 1997.
- BARZEL, Y. Measurement cost and the organization of markets. **Journal of Law and Economics**, v.25, n.1, p.27-48, Apr. 1982.
- BARZEL, Y.; KOCHIN, L. A. Coase, Ronald on the Nature of Social Cost as a Key to the problem of the Firm. **Scandinavian Journal of Economics**. v.94, n.1, p.19-31, 1992.
- BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Disponível em: PEC 188/2019-Senado Federal. Acesso em: 20 jun. 2023.
- BRÉS, L.; MENA, S.; SALLES-DJELIC, M. L. Exploring the formal and informal roles of regulatory intermediaries in transnational multi-stakeholder regulation. **Regulation and Governance**, v.13, n.2, p.127-140, 2019.
- CAIDEN, N. The new rules of the Federal Budget Game. **Public Administration Review**, v.44, n.2, p.109-118, 1984. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/975861>.
- CRUZ, F. T. Agricultura familiar, processamento de alimentos e avanços e retrocessos na regulamentação de alimentos tradicionais e artesanais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.58, n.2, 2020.
- FOSS, K.; FOSS, N. J. Assets, Attributes and Ownership. **International Journal of the Economics of Business**, n.8, p.19-37, 2001.
- GADELHA C. A. G. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. *In*: HELENA, M. M.; LASTRES, J. E.; CASSIOLATO, G. L.; SARTI, F. (orgs.). **O futuro do desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho**. Campinas, SP: UNICAMP, 2016.

GOODMAN, D. Rethinking food production-consumption: integrative perspectives. **Sociologia Ruralis**, v.42, n.4, p.271-277, 2002.

GOODMAN, D. Rural Europe Redux? Reflections on alternative agro-food networks and paradigm change. **Sociologia Ruralis**, v.44, n.1, p.3-16, 2004.

GRANOVETTER, M. **A theoretical agenda for economic sociology**. UC Berkeley: Center for Culture, Organizations and Politics - Previously Affiliated, 2000. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/4mk4g08q>.

HESPANHOL, R. A. M. PRONAF infra-estrutura e serviços municipais e associações de produtores. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.36, n.5, maio 2006.

HODGSON, G. M. What Are Institutions? **Journal of Economic Issues**, v. XL, n.1, Mar. 2006.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Informações municipais e regionais**. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Informacoes-Municipais-e-Regionais>. Acesso em: 10 ago. 2023.

JONES, L. R.; EUSKE, K. J. Strategic Misrepresentation in Budgeting. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.1, n.4, p.437-460, Oct. 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037102>.

JOSKOW, P. L. New institutional economics: a report card. **Conference of International Society of New Institutional Economics**. Budapest, Hungary, Sep. 2004.

KOURULA, A.; PAUKKU, M.; PETERMAN, A.; KORJA, M. Intermediary role in regulatory programs: toward a role-based framework. **Regulation and Governance**, v.13, n.2, p.141-156, 2019.

LEMIRE, S.; PECK, L. R.; POROWSKI, A. The growth of the evaluation tree in the policy analysis forest: recent developments in evaluation. **Policy Studies Journal**, v.48, p.S47-S70, 2020.

MARQUES, L. H. B. **Análise da viabilidade de aplicação das incorporações propostas pela PEC 188/2019 aos municípios paranaenses**. 2023. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2023.

MARSDEN, T. Theorising food quality: some key issues in understanding its competitive production and regulation. In: HARVEY, M.; MCMEEKIN, A.; WARDE, A. (editores). **Qualities of food**. New York: Palgrave, 2004.

MAZZUCATO, M. *et al.* Challenge-driven innovation policy: towards a new policy toolkit. **Journal of Industry, Competition and Trade**, n.20, p.421-437, 2020.

MÉNARD C. Meso-institutions: the variety of regulatory arrangements in the water sector. **Utilities Policy**, v.49, p.6-19, 2017.

- MÉNARD, C. Embedding organizational arrangements: towards a general model. **Journal of Institutional Economics**, v.10, n.4, p.567-589, 2014.
- MÉNARD, C. *et al.* Governing food safety through meso-institutions: a cross-country analysis of the dairy sector. **Applied Economic Perspectives and Policy**, 2022.
- MÉNARD, C. Research frontiers of new institutional economics. **RAUSP Management Journal**, v.53, p.3-10, 2018.
- MÉNARD, C.; JIMENEZ, A.; TROPP; H. Addressing the policy-implementation gaps in water services: the key role of meso-institutions. **Water International**, v.43, n.1, p.13-33, 2018.
- MÉNARD, C.; KURDIN, A.; SHASTITKO, A. E. Out by the door, in through the window: politics and natural gas regulation in Russia. **Utilities Policy**, v.64, 2020.
- MONTEIRO, G. F. A.; ZYLBERSZTAJN, D. Direitos de propriedade, custos de transação e concorrência: o modelo de Barzel. **EALR**, Brasília, v.2, n.1, p.95-114, jan./jun. 2011.
- MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance**. New York: McGrawHill. 1959.
- NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OECD. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020. **OECD Publishing**, Paris, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/928181a8-en>.
- PESSALI, H.; DALTO, F. A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições. **Nova Economia**, v.20, n.1, 2011.
- PINTO, H. E.; FURQUIM, M. G. D.; SILVA, A. C. da; COSTA, R. R.; CRUZ, J. E. Art seal implications for agribusiness business competitiveness: the case of artisanal food products of animal origin. **Research, Society and Development**, [S. l.], v.9, n.8, p.e374985352, 2020.
- PLOEG, Jan Douwe van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008.
- RIANI, F. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas. 2000.
- SANTOS, R. R.; GUARNIERI, P. Social gains for artisanal agroindustrial producers induced by cooperation and collaboration in agri-food supply chain. **Social Responsibility Journal**, v.17, n.8, p.1131-1149, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/SRJ-09-2019-0323>
- SHASTITKO, A. E. COVID-19: moments of truth and sources of controversy. **Population and Economics**, v.4, n.2, p.34-38, 2020.
- SONNINO, Roberta; MARSDEN, Terry. Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks in Europe. **Journal of Economic Geography**, v.6, n.2, p.181-199, 2006.
- STIGLITZ, J. **Economics of the Public Sector**. New York: Norton. 1999.

SWEDBERG, R. Major Traditions of Economic Sociology. **Annual Review of Sociology**, v.17, p.251-276, 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2083343>.

VEBLEN, T. Why is economics not an evolutionary science? **Cambridge Journal of Economics**, v.22, p.403-414, 1998. Originalmente publicado em 1898.

VINHOLIS, M. D. M. B.; SAES, M. S. M.; CARRER, M. J.; DE SOUZA FILHO, H. M. The effect of meso-institutions on adoption of sustainable agricultural technology: a case study of the Brazilian Low Carbon Agriculture Plan. **Journal of Cleaner Production**, v.280, n.1, jan.2021.

WILKINSON, J. Economic and agrofood studies in brazil: combining social networks, convention and social movement approaches, economic sociology\_the european electronic newsletter. **Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG)**, Cologne, v.11, n.2, p.3-9, 2010.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Press-Macmillan, 1985.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, O. E. The new institutional economics: taking stock/looking ahead. **J. Econ. Lit.**, v.37, n.3, p.595-613, 2000.

WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics. *In*: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (editors). **The handbook of economic sociology**. New York: Princeton University Press, Princeton & Russel Sage Foundation, p.77-107, 1994.

ZYLBERSZTAJN, D. Measurement costs and governance: bridging perspectives of transaction cost economics. **Caderno de Administração**, v.26, n.1. 2018.