

A estratégia governamental na perspectiva da economia institucional: os passos e desafios ligados ao desenvolvimento de políticas públicas na ótica das meso-instituições

Ivan Souza de Abreu, ivansouzadeabreu@usp.br

Resumo: A quarta geração de estudos sobre políticas públicas apresenta uma enorme difusão de conceitos, sobretudo na implementação. Se por um lado isso impede de serem estabelecidos modelos mais contundentes, por outro diminui a rigidez outrora presente em perspectivas mais tradicionais. Dessa forma, as meso-instituições pensadas na perspectiva de Claude Ménard surgem como um interessante aparato teórico para contribuir em tal debate. A partir desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo discutir brevemente como as meso-instituições podem influenciar nas diversas fases da construção de políticas públicas. A primeira seção, destinada a construção teórica, visa estabelecer um link entre as duas literaturas (políticas públicas e meso-instituições) e propor relações. A seção seguinte apresenta um caso para ilustrar a proposição utilizando como referência o Programa de Alimentação Escolar desenvolvido em um município no interior do Paraná. As conclusões indicam que a interação entre diversas meso-instituições pode afetar todo o processo por trás da política pública, de sua formulação até análise dos resultados após a implementação.

Palavras-chave: Estratégia governamental. Políticas Públicas. Meso-instituições.

Introdução

Este estudo investiga o papel das meso-instituições na implementação de políticas públicas, tomando como referência teórica a Nova Economia Institucional (NEI) e como estudo de caso o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). As meso-instituições, conforme definidas por Ménard (2014, 2018), constituem uma camada intermediária entre as instituições macro (leis, normas) e micro (indivíduos, empresas), atuando como mediadoras que adaptam regras, reduzem incertezas e moldam comportamentos para garantir a eficácia das políticas. O ponto de partida desta análise é o reconhecimento de que as escolhas dos indivíduos e organizações são pautadas por racionalidade limitada e pela busca de benefícios que minimizem custos de transação (North, 1990). Nesse contexto, as meso-instituições emergem como mecanismos essenciais para traduzir normas gerais em regras aplicáveis a setores específicos, além de fiscalizar seu cumprimento por meio de sanções (Cordeiro & Viana, 2020). Essa função é particularmente relevante no campo das políticas públicas, onde a implementação enfrenta desafios como a diversidade de atores, conflitos de interesse e a necessidade de adaptação a contextos locais (Lotta, 2019).

A pesquisa parte do seguinte problema: como as meso-instituições influenciam a implementação e os resultados de políticas públicas em diferentes contextos? Três justificativas sustentam sua relevância. Primeiro, o trabalho contribui para a teoria institucional ao conectar o conceito de meso-instituições aos estudos de políticas públicas, área em que esse diálogo ainda é incipiente. Segundo, aborda uma lacuna empírica ao propor um modelo

analítico que integra a interdisciplinaridade necessária para compreender processos complexos de implementação. Terceiro, aplica o conceito ao PNAE, ilustrando como essas instituições podem atuar como gatekeepers, facilitando ou limitando o acesso a políticas.

Fundamentos Teóricos: Meso-Instituições e Implementação de Políticas

As instituições, segundo North (1990), são as "regras do jogo" que estruturam interações sociais e econômicas. Elas se dividem em formais (leis, contratos) e informais (normas culturais), e sua eficácia depende da capacidade de reduzir incertezas. No entanto, a distância entre o nível macro (onde as leis são criadas) e o micro (onde são aplicadas) frequentemente gera tensões. É nesse espaço que as meso-instituições atuam, adaptando normas gerais a realidades locais e setoriais (Ménard, 2018).

No campo das políticas públicas, a implementação é um processo dinâmico que envolve múltiplos atores, desde burocratas até organizações da sociedade civil. Gomes (2019) destaca que, enquanto a formulação de políticas é um momento de racionalidade técnica, a implementação é marcada por conflitos e ajustes contínuos. Nesse cenário, as meso-instituições podem assumir funções críticas:

1. Tradução de regras: Adaptam normas gerais (como diretrizes federais) a contextos específicos (municípios, setores).
2. Monitoramento e fiscalização: Garantem a conformidade com as regras, aplicando sanções quando necessário.
3. Articulação de redes: Facilitam a cooperação entre atores públicos, privados e da sociedade civil (Sousa et al., 2022).

Caso Prático: O PNAE e o Papel da SUDE no Paraná

Para ilustrar essas dinâmicas, examina-se a implementação do PNAE no município de Irati (PR), com base no estudo de Lima et al. (2016). O programa, que garante alimentação escolar a estudantes da rede pública, é coordenado nacionalmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mas sua operacionalização depende de meso-instituições locais. No caso analisado, a Superintendência de Desenvolvimento Educacional (SUDE) atua como intermediária, responsável por:

- Selecionar agricultores familiares via chamadas públicas, cumprindo a exigência legal de que 30% dos recursos do PNAE sejam destinados a essa categoria (Lei nº 11.947/2009).
- Gerenciar a logística de distribuição de alimentos para escolas em sete municípios.
- Articular atores locais, como cooperativas e gestores escolares.

Os resultados evidenciam tanto potencialidades quanto desafios. Entre as contribuições da SUDE como meso-instituição, destacam-se:

- A promoção do desenvolvimento rural, ao vincular agricultores familiares ao programa.
- A adaptação das normas federais às especificidades regionais, como a sazonalidade de cultivos.

Por outro lado, os desafios incluem:

- Falta de capacitação de gestores escolares, o que limita a eficácia do monitoramento.
- Complexidade logística, já que a SUDE coordena a distribuição em múltiplos municípios com infraestrutura desigual.

Esses achados reforçam a ideia de que as meso-instituições podem funcionar como gatekeepers (Hadi et al., 2022), controlando o acesso a recursos e influenciando os resultados das políticas.

Conclusões e Recomendações

Este estudo demonstra que as meso-instituições são elementos-chave para compreender a implementação de políticas públicas, especialmente em contextos marcados por diversidade institucional e desigualdades regionais. No caso do PNAE, a SUDE exemplifica como essas instituições podem mediar conflitos, adaptar normas e, ao mesmo tempo, revelar fragilidades (como a carência de capacitação técnica).

As limitações da pesquisa incluem a escassa literatura sobre meso-instituições e a necessidade de aprofundar análises comparativas entre diferentes políticas. Como próximos passos, sugere-se:

1. Desenvolver frameworks analíticos que integrem meso-instituições a teorias de governança e redes de políticas.
2. Investigar como variáveis como capacidade estatal e participação social afetam o desempenho dessas instituições.

Em síntese, a abordagem proposta aqui não apenas enriquece o debate teórico, mas também oferece insights práticos para melhorar políticas públicas em áreas críticas, como segurança alimentar e desenvolvimento rural. Ao destacar o papel das meso-instituições, o estudo

reforça a importância de mecanismos intermediários que conectam leis abstratas a realidades concretas, tema especialmente relevante em um contexto de crises climáticas e desigualdades socioeconômicas.

Referências

Biosca, O., & Galaso, P. (2020). What makes a key player in interorganizational social policy networks? The case of Uruguay. *International Journal of Public Administration*, 43(13), 1156-1168

Cordeiro, M. P., & Viana, J. G. A. (2020). Instituições e desempenho da cadeia produtiva do leite no Brasil: um olhar sob a perspectiva das meso-instituições. *XXIII Semead - Seminários de Administração*.

Cortes, S. V., & Lima, L. L. (2012). A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 32-62.

Gomes, S. (2019). Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa coletiva integrando implementação de políticas, formulação e resultados. *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*, (1), 39-66.

Hadi, A., Liu, Y., & Li, S. (2022). Transcending the silos through project management office: Knowledge transactions, brokerage roles, and enabling factors. *International Journal of Project Management*, 40(2), 142-154.

Klaster, E., Wilderom, C. P. M., & Muntslag, D. R. (2017). Balancing relations and results in regional networks of public-policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 676-691.

Kruglova, M. S. (2018). Claude Menard's meso-institution theory and its application in the institutional design. *Journal of institutional studies*, 10(3), 49-57.

Lima, M. F., de Oliveira, M. S., & Guardacheski, A. P. (2016). Avanços e desafios no processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 301-321.

Lotta, G. (2019). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*, (1), 11-38.

Ménard, C. (2014). Embedding organizational arrangements: towards a general model. *Journal of Institutional Economics*, 10(4), 567-589.

Ménard, C. (2018). Research frontiers of new institutional economics. *RAUSP Management Journal*, 53, 3-10.

Mota, L. F. (2020). Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (92), 133-150.

North, D. C. (1991). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. *The Economic Journal*, 101(409), 1587–1589.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24, 121-143.

Saetren, H. (2014). Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: *Administration*, 29(2), 84-105.

Sousa, J. R. F. D., Batista, L. F., & Helal, D. H. (2022). Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. *Sociedade e Estado*, 37, 457-487.