

CRISE PANDÊMICA E HÍDRICA: QUAL O PAPEL DAS MESO-INSTITUIÇÕES?

MARIANA AUGUSTA DE SOUZA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (UEM)

DANIEL TEIXEIRA DOS SANTOS BRAZ

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (UEM)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecimentos à CAPES.

CRISE PANDÊMICA E HÍDRICA: QUAL O PAPEL DAS MESO-INSTITUIÇÕES?

1. INTRODUÇÃO

A estiagem enfrentada pelo Paraná teve início em julho de 2019 (G1) e, segundo a Agência de Notícias do Paraná (AENa, AENb, 2020), é considerada a mais severa de que se tem registro. Seus efeitos, aliados aos da pandemia do Coronavírus, podem ser extremamente danosos à sociedade, a economia e ao agronegócio do estado e do Brasil (AENa, AENb, 2020). A estiagem tem provocado baixa produtividade em vários setores agrícolas, como é o caso do Leite devido a baixa disponibilidade de pastagens, e da Mandioca, que teve seu plantio atrasado, ambas as situações por conta da baixa ocorrência de chuvas (CEPEAa, 2020; CEPEAb, 2020). Devido à gravidade das circunstâncias o Governo do Paraná decretou estado de emergência hídrica e criou programas de apoio para grupos de risco e pequenos produtores para amenizar os impactos enfrentados.

Além do conflito de ordem ambiental, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2012) aponta que a regulação da água no Brasil é ameaçada por falta de incentivo a cooperação das instituições, falta de comprometimento político e alta interferência de “lobbies”. Este é um desafio particular que impede a implementação de boas políticas públicas de forma eficiente (Ménard, Jimenez e Tropp, 2017). Segundo os autores, existem lacunas de nível meso-institucional, isto é, de instituições responsáveis pela interpretação e operacionalização de políticas, que requerem fortalecimento para funcionamento de maneira eficaz.

Concomitantemente a estiagem, em 2020 o mundo enfrenta a pandemia da COVID-19 que também tem provocado perdas no âmbito agrícola. Alguns exemplos de impactos são a redução da mão-de-obra devido ao distanciamento social, adoecimento e perda de vida de trabalhadores, bem como impactos na logística e distribuição, especialmente para os pequenos produtores voltados a venda direta (GONG et al, 2020; CEPEAc, 2020). Assim, o setor agropecuário brasileiro, especialmente o do Paraná, enfrenta desafios de várias crises. Para lidar com essas incertezas o governo federal emitiu duas resoluções para auxílio financeiro aos acometidos pela crise hídrica e pandêmica, sendo estas a Resolução nº 4.801, de 9 de abril de 2020 e a Resolução nº 4.802, de 9 de abril de 2020.

Segundo Shastitko (2020), os efeitos da pandemia também devem ser tratados por políticas públicas através do entendimento dos dispositivos meso-institucionais e suas funções. Tais dispositivos consistem em entidades e procedimentos (mecanismos) pelo qual regras gerais, de nível federal, por exemplo, são traduzidas, adaptadas e operacionalizadas a demais níveis, promovendo assim orientações a operadores e usuários, agindo também como *feedback* a tomadores de decisão (MÉNARD, JIMENEZ, TROPP, 2017). Agindo no nível de implementação de regras, as meso-instituições têm como responsabilidade preencher o *gap* entre as normas gerais do jogo e os atores que operam dentro delas (MÉNARD, 2018). Assim, Sashiko (2020) afirma que as meso-instituições e seu processo de adaptação junto a agentes são fundamentais para resolução de problemas em políticas públicas, especialmente em tempos de pandemia devido a sua capacidade de proporcionar adaptabilidade. Ademais, tais instituições operacionalizam toda a política pública e sua ausência pode gerar impactos negativos em termos de eficiência (SASHIKO, 2020).

Em relação ao abastecimento de água – questão importante para a crise hídrica – Ménard (2018) afirma que a governança da água, isto é, “os sistemas político, social, econômico e administrativo que influencia o uso e gestão da água” (WATERGOVERNANCE, 2020), apresenta questões relacionadas a um mal-entendido sobre a natureza e o papel da instituições envolvidas na definição, implementação e operacionalização de políticas na área. Assim, faz-

se necessário o esclarecimento sobre a ação das meso-instituições em relação às crises enfrentadas atualmente.

O cenário inédito que o Paraná enfrenta exige novos estudos que forneçam exposição, explicação e discussão das consequências e atitudes governamentais tomadas até o momento. Faz-se necessário a realização de pesquisas que considere as especificidades do Paraná e avalie de maneira crítica a coordenação destes agentes públicos para lidar com estas crises conjugadas. No que tange a perspectiva teórica, tal qual sobre as meso-instituições, a análise destas pode ajudar na identificação de fatores de sucesso e falhas na coordenação das políticas adotadas (MÉNARD, 2017). Assim, o presente estudo tem como objetivo discutir o papel das meso-instituições na eficiência das políticas públicas de enfrentamento a estiagem e pandemia do Coronavírus no Brasil e no Paraná. Para tanto, o presente estudo apresenta primeiramente o referencial analítico que orienta as discussões, sendo este a abordagem das meso-instituições e governança da água e, em seguida, expõe-se a metodologia utilizada. Na etapa seguinte tem-se a análise das atitudes governamentais e resoluções acerca das crises hídrica e pandêmica enfrentadas pelo Paraná, contrapondo-as com a teoria utilizada e, por fim, as considerações finais do trabalho diante o exposto.

2. MESO-INSTITUIÇÕES

A abordagem das meso-instituições tem seus fundamentos baseados na teoria da Nova Economia Institucional (NEI) a qual, em termos gerais, analisa a eficácia da adaptação das instituições (MÉNARD, 2018). A NEI apresenta diferentes níveis institucionais formados por regras as quais atores como pessoas, organizações e sociedades estão sujeitas (WILLIAMSON, 1985; NORTH, 1990). Assim, as instituições representam as regras do jogo e os atores são considerados os jogadores (WILLIAMSON, 2000). Estes, por sua vez, atuam de maneira estratégica dentro das regras as quais estão integrados, constituindo assim a sua maneira de jogar o jogo (WILLIAMSON, 2000).

Uma observação apontada por Ménard (2014) é que, embora os diferentes níveis estejam relacionados e se influenciem, é necessária uma instituição intermediária que traduza as regras estipuladas (sejam elas formais ou informais) para os jogadores, a fim de uma melhor execução, cumprimento e eficácia desse regramento. Ménard (2014) denomina essas instituições de meso-instituições, e destaca a capacidade destas de gerar orientações eficientes para os atores através da tradução de regras gerais em específicas. É importante destacar que as meso-instituições diferem entre países, sociedades e regiões (como os estados), mesmo estes sendo submetidos a uma mesma regra geral (Ménard, 2018). Isso, segundo o autor, porque cada região tem atores diferentes responsáveis pela transmissão do regramento. Alguns exemplos de meso-instituições são agências públicas, agências reguladoras, dispositivos especializados de arbitragem, e administrações locais e regionais que monitoram serviços públicos (MÉNARD, 2014; MÉNARD, KURDI, SHATITKO, 2020).

Em suma, segundo Ménard, Jimenez e Tropp (2017), as meso-instituições designam arranjos de dispositivos – entidades responsáveis pela ação deste nível institucional – e mecanismos (procedimentos práticos) pelos quais regras gerais são traduzidas, adaptadas e operacionalizadas. Dessa forma, as meso-instituições promovem a orientação a operadores e usuários, bem como *feedback* aos tomadores de decisão responsáveis pela elaboração das regras *per se* (MÉNARD, JIMENEZ, TROPP, 2017). Alguns exemplos de mecanismos citados pelos autores são regras administrativas e protocolos de operação.

Existem custos associados às meso-instituições, como os custos de mantê-las, porém, a menor presença de tais instituições pode implicar em falhas de funcionamento dos regramentos (MÉNARD, JIMENEZ, TROPP, 2017). Segundo os autores, este é o caso de alguns países em

desenvolvimento onde há carência de recursos, o que é exemplificado no caso da acessibilidade à água. Para Ménard (2018), além da falta de meso-instituições devido a limitação de recursos, o desalinhamento entre políticas da água induzidas pelo governo e instituições informais, como os direitos consuetudinários da água, é o que torna a governança desse recurso, em específico, ineficaz. Como visto sobre a co-influência entre os ambientes institucionais (WILLIAMSON, 2000; North, 1990), não considerar o papel e as funções das instituições informais, as quais são enraizadas nos atores, e como elas podem ser mais bem incluídas na política, ameaça sua viabilidade.

Como exposto por Ménard, Jiménez e Tropp (2017), existem lacunas na governança da água relacionadas ao nível macro-institucional (formulação de políticas), mas também em nível meso-institucional em relação à operacionalização destas. Assim, os autores salientam a importância de analisar e fortalecer meso-instituições para implementação de políticas mais eficazes.

Além disso, segundo Barling (2020), o papel do estado nesta crise em virtude da pandemia se mostra cada vez mais necessário, quando se trata do tema de abastecimento alimentar e os trabalhadores do agronegócio, pois sua atividade é fundamental para o abastecimento de suprimentos de regiões inteiras. Segundo Siche (2020) e McKibbin e Fernando (2020), devido a pandemia, os pequenos agricultores podem ser impedidos de trabalhar em suas propriedades rurais, além de sofrer dificuldades de acesso a mercados para vender seus produtos, ou até mesmo para comprar insumos essenciais. Isso pode gerar tanto um desabastecimento nas regiões, quanto uma precarização nas condições de vida do pequeno produtor.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é de natureza qualitativa com caráter exploratório e descritivo. Diante o objetivo de “discutir o papel das meso-instituições na eficiência das políticas públicas de enfrentamento a estiagem e pandemia do Coronavírus no Brasil e no Paraná”, a análise de evidências de maneira qualitativa é adequada para a comparação de estruturas descritivas (SHARBEK, 2020), como é o caso do estudo sobre a descrição das políticas adotadas frente às crises atuais. Diante disso, o trabalho utilizou dados secundários como fontes governamentais, científicas e noticiários, bem como dados primários obtidos com uma entrevistada integrante de instituição financeira do Paraná a qual está lidando na prática com as operações mencionadas nas políticas adotadas. Os dados primários foram obtidos através de entrevista semiestruturada por telefone, na qual foi perguntado sobre quais as políticas públicas mais utilizadas dentre as promulgadas no ano de 2020 frente a estiagem e pandemia de Coronavírus; se houve ou não necessidade de atendimento a requisitos específicos para obtenção das operações de crédito e renegociação de pagamentos (pois muitas das políticas não declararam em seus textos sobre tais necessidades) e se houve/há alguma dificuldade de utilização dessas políticas.

Como método de análise foi utilizada a técnica da Análise de Conteúdo proposta por Bardin (2016), em específico a análise temática, pelo fato desta organizar um grupo de ideias através de códigos comuns. A autora afirma que a investigação dos códigos presentes em um tema faz com que se responda o problema de pesquisa ao preencher lacunas existentes dentro de determinados grupos de ideias. Tendo em vista a abordagem direcionada de análise temática adotada neste estudo, ocorreram apenas quatro etapas na análise, tais quais: categorização prévia, tratamento dos resultados, inferência e interpretação dos resultados (BARDIN, 2016).

Através da análise de temática, segundo as proposições de Bardin (2016), buscou-se a categorização para decodificar informações, levando o pesquisador a formar um grupo de

temas. Tais temas são referentes aos objetivos das meso-instituições, abordagem essa utilizada como referencial teórico. São eles: operacionalização da política pública; implementação da política pública e *feedback* da política pública. Dessa forma, os dados primários e secundários sobre as políticas adotadas em relação às crises pandêmica e hídrica foram avaliadas de acordo com tais propósitos das meso-instituições, a fim de discutir a eficiência dessas.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1. Ações governamentais frente às crises pandêmica e hídrica

4.1.1. Covid-19

Segundo Siche (2020) alguns dos principais efeitos da pandemia enfrentada pelo mundo em 2020 é o abastecimento alimentar da população. Problemas a montante da cadeia produtiva de alimentos podem ocorrer devido à escassez da mão-de-obra por motivo de doença, dificuldades no escoamento da produção por tal motivo e diante o distanciamento social, além dos casos de produtos importados que, em muitos países, teve fronteiras fechadas, dificultando o recebimento destes itens (SICHE, 2020; McKIBBIN, FERNANDO, 2020).

A jusante da cadeia o problema alimentar é quanto à capacidade financeira da população, que devido à crise econômica gerada pelo cenário pandêmico, vem sendo reduzida cada vez mais (SICHE, 2020). Com recursos financeiros limitados para aquisição de alimentos, tanto aqueles que compram tiveram restrições no abastecimento, quanto àqueles que fornecem obtiveram redução em suas receitas, gerando assim limitações de suprimento para todos os envolvidos na cadeia (SICHE, 2020; McKIBBIN, FERNANDO, 2020).

No Paraná a situação não é diferente. Segundo relatório do IPARDES (2020), um dos principais impactos acontece na diminuição da demanda de exportações. Sendo o estado um grande exportador agrícola (AEN, 2019), a redução de ¼ das exportações para a China devido à pandemia implicou em muitas restrições econômicas (IPARDES, 2020). O relatório apresenta também algumas previsões com base em crises econômicas passadas, porém recentes, como a greve dos caminhoneiros no ano de 2018. Algumas delas são a redução do PIB, diminuição na arrecadação de ICMS e os impactos no mercado de trabalho. Como as incertezas são várias nessa situação de pandemia mundial, as variações entre os cenários apresentados no relatório também são intensas, especialmente quando se trata de geração de riqueza e emprego no estado.

Além do exposto, de acordo com o relatório do IPARDES (2020), é possível avaliar e conceber medidas econômicas que visem estimular tanto a economia quanto ao agronegócio, para que esses alcancem um desempenho mais próximo do cenário otimista, mesmo diante as circunstâncias. Dessa forma, algumas medidas econômicas foram anunciadas pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado do Paraná. Quanto ao último, as medidas adotadas foram reportadas no documento do IPARDES.

A nível federal foi criada a Resolução 4.782 de 16 de março de 2020 que retira dos critérios de risco as condições de atraso em pagamentos (a partir da data de publicação da resolução) e incapacidade financeira de honrar as obrigações a serem contratadas, até 30 de setembro de 2020. Tal norma foi elaborada diante das possíveis complicações financeiras advindas da pandemia de Coronavírus, que após o mês de março passaram a ser relatadas. Também no âmbito federal, foi criada a Resolução nº 4.801 de 09 de abril de 2020 que flexibiliza formas de pagamento de parcelas de crédito rural de produtores, prorrogando-as, e cria créditos especiais para agricultores integrantes de programas de crédito rural (Resolução 4.801 de 09 de abril, de 2020). O regramento foi feito junto ao Banco Central que contribuiu na regulamentação da norma (Resolução 4.801 de 09 de abril, de 2020). No entanto, a resolução

considera a implementação pelas instituições financeiras, especialmente as não privadas, não declarando instituições que verifiquem o andamento dessas concessões ou que deem retorno sobre seu andamento. Segundo entrevistada, o acesso a tais medidas por parte da população rural tem sido fácil, sem necessidade de comprovação de perdas devido a pandemia, baseando a liberação da ajuda com base no relato do produtor.

Em consonância, o Paraná estabeleceu como objetivo sustentar programas sociais, com o aumento do volume da compra de alimentos por meio de programas de alimentação escolar e do programa Leite das Crianças, para auxiliar especialmente a agricultura familiar (IPARDES, 2020). Os programas já existem e são regulamentados com a descrição do papel e função de cada instituição participante (LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006; LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009). Agora, prioridade é a obtenção do leite e alimentos por parte de agricultores familiares para contribuir com as dificuldades provocadas pela pandemia (IPARDES, 2020). As compras passam a ser entregues para as famílias dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, e não mais consumidas na escola durante o período de pandemia (IPARDES, 2020). Ainda sobre suporte alimentar à população menos favorecida, o relatório discorre sobre a criação do cartão “Comida Boa” para aquisição de alimentos por parte de tais famílias, ao mesmo tempo em que estimula o consumo de produtos da cadeia produtiva alimentar do estado, bem como de estabelecimentos comerciais que se cadastrarem no programa.

Também a nível estadual, teve-se a criação de um programa de investimentos para o “pós-crise”, proveniente do BRDE, com recursos da ordem de R\$ 500 milhões, além de ações para contingenciamento de orçamento, suspensão de pagamentos da dívida com a União e criação de diversas linhas de crédito (IPARDES, 2020). Ademais, o governo anunciou o lançamento de um selo “made in Paraná” com a finalidade de incentivar a produção e consumo de produtos locais, assim como a Lei de Queijos Artesanais do Paraná (Lei Nº 19599 de 17 de julho de 2018), a fim de favorecer as cadeias produtivas do estado.

Outra medida proposta para o setor agropecuário do Paraná, segundo o IPARDES (2020) é a intensificação da higienização e limpezas do Ceasas no Paraná, associadas à distribuição de materiais informativos. O intuito, segundo o relatório, é prevenir a contaminação nesses locais e assegurar o uso deste canal de distribuição de alimentos para a região.

4.1.2. Estiagem

Além da crise na saúde e na economia, causadas pela pandemia da COVID-19, o Paraná enfrenta, desde 2019 até o momento, uma crise hídrica provocada pela estiagem (G1). Apesar do agronegócio não apresentar resultados negativos em termos de produção agrícola até o momento, é prevista uma continuidade da estiagem (AENa, 2020). Segundo a instituição, os efeitos dessa crise, aliados aos da pandemia, podem ser danosos para a recuperação econômica da sociedade e do agronegócio (AENa, AENb, 2020).

Diante disso, o Governo Federal criou a Resolução 4.802 de 9 de abril de 2020, também com auxílio regulamentar do Banco Central, a fim de oferecer renegociação de operações de crédito e custeio devido a perda na renda diante a estiagem, além da criação de linhas especiais de crédito, especialmente àqueles integrantes de programas como o Pronaf e Pronamp. No entanto, diferentemente da Resolução 4.801, esta apresenta várias exceções, descritas de maneira pouco clara pelo fato de associar a exceção com regras de outras normas, como é o caso do exemplo seguinte:

“V - não podem ser objeto da renegociação as operações de crédito rural: (...) d) dívidas oriundas de operações renegociadas com base no art. 5º da Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, ou enquadradas na Resolução nº 2.471, de 26 de fevereiro de

1998, repactadas ou não nos termos da Lei nº 10.437, de 25 de abril de 2002” (RESOLUÇÃO 4.802 de 9 de abril de 2020).

Embora a Resolução 4.801 apresente algumas associações a outras normas, estas são mais de âmbito de operacionalização das instituições financeiras, que têm maior conhecimento sobre os métodos descritos, como é visto no trecho a seguir:

“§ 1º Quando a prorrogação de que trata o art. 1º envolver operações ou parcelas de crédito rural de custeio e de investimento contratadas com equalização de encargos financeiros pelo Tesouro Nacional, na forma do Manual de Crédito Rural (MCR 6-1-2-"c"), estas devem ser previamente reclassificadas, pela instituição financeira, para Recursos Obrigatórios de que trata o MCR 6-2, ou outra fonte não equalizável, devendo o valor da operação ou da parcela prorrogada ser excluído da base de cálculo para efeitos do cálculo para pagamento da equalização (RESOLUÇÃO 4.801 de 9 de abril de 2020)”.

Diante o exposto, a entrevistada afirmou que a Resolução 4.802 não tem sido utilizada nas operações de crédito, afirmando que a Resolução 4.782 já contribuiu o suficiente para as contratações de requerentes com problemas diante a crise hídrica.

Em nível estadual, o Governo do Paraná determinou estado de emergência hídrica através do Decreto 4.626 de 7 de maio de 2020, e criou um grupo de trabalho especializado contando com diferentes instituições participantes. O grupo é coordenado pelo Instituto Água e Terra (IAT), tem como responsável fiscal sobre tal coordenação a Polícia Militar, além da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SEAB) como responsável pela orientação das medidas em relação ao agronegócio. A SEAB tem como atribuição a implementação de medidas que apoiem os agricultores no uso eficiente da água, bem como a orientação destes sobre o cumprimento das restrições de captação da água. No entanto, as medidas efetivamente determinadas não estão totalmente definidas, apenas a descrição das responsabilidades de cada instituição integrante do grupo de trabalho. Além da formação do Grupo de Trabalho, as medidas apresentadas, em suma, definem: i) uso do rodízio de água, com interrupção de fornecimento a população quando necessário; ii) priorização no uso da água aos prestadores de serviços de abastecimento públicos.

4.2 O papel das meso-instituições na eficiência das políticas públicas de enfrentamento a estiagem e pandemia do Coronavírus no Brasil e no Paraná

Observa-se que para todas as políticas públicas analisadas, seja para mitigar os efeitos da Covid-19 e da estiagem, necessitam fundamentalmente de meso-instituições. No entanto, a execução das atividades destas meso-instituições fica limitada pelo caráter emergencial da política pública, ou seja, algumas, tem um prazo muito curto para se organizar nas atividades e deixam ou de traduzir, ou de implementar, ou de monitorar adequadamente a política pública. Isso faz com que algumas pessoas não tenham a informação correta sobre os direitos a auxílio que possuem e que haja espaços para oportunismo onde os agentes podem se aproveitar da falta de monitoramento.

Na política de certificação regional de produtos Paranaenses apesar do incentivo a ampliação de compras do produtor familiar, não foi formalizado uma regulamentação desse selo, fazendo com que tenha o risco de ser um caso semelhante ao dos queijos artesanais, em que a lei existe, foi aprovada, mas não tem regulamentação e portanto não é executada. Isso vai na análise depois.

Outras medidas envolvendo Ceasas, entidades e comércios, para viabilizar políticas como o “Cartão Comida Boa” e a política de conscientização nos centros de disposição, fazem com que seja claro a necessidade de boa coordenação entre tantos agentes de diferentes esferas. No entanto, em nenhuma dessas políticas e citações em notícias, fica ressaltado como é o papel

das meso-instituições e nem como as atividades são organizadas. Portanto, novamente, encontra-se essa falta de organização de atividades espaços para oportunismo, para ineficiência, para clientelismo e conseqüentemente corrupção, conforme Ménard (2017) havia previsto.

Quanto as políticas de crédito, no geral, o requisitante do empréstimo ou renegociação não tem claro, através da regra literal, se ele está apto ou não para obter o empréstimo. Ou seja, neste caso em específico falta a tradução, que também seria uma função exercida por uma meso-instituição. Essa função, apesar de simples faria um trabalho importantíssimo, levando a informação necessária a quem precisa do benefício. Sem essa função meso-institucional, a política pode ficar automaticamente ineficiente por não conseguir se fazer entender e não atender ao público alvo.

Como é visto no comentário da entrevistada, a maior facilidade de compreensão da norma da Resolução 4.782 em relação a 4.802 faz com que ela seja preferível. Isso pode estar associado também a maior facilidade de compreensão do requisitante sobre a Resolução 4.782 a qual não apresenta exceções e detalhamentos complexos como é visto na 4.802. Isso mostra a importância da tradução por parte das meso-instituições, ainda que a resolução 4.782 não atribua responsáveis pela verificação da implementação, a própria descrição mais simples da norma já contribui para a execução da regra. É justamente esse um dos principais papéis das meso-instituições, e por isso sua relevância.

Quanto ao grupo de trabalho voltado para a mitigação dos efeitos da estiagem, sua atuação é quase toda fundamentada em meso-instituições, mas não deixa claro como funcionarão as atividades e como seria o monitoramento delas. É isso que faz com que as meso-instituições trabalhem para traduzir o decreto de emergência hídrica em medidas aplicáveis, seja uma grande incógnita, e gere espaços para conflito e oportunismo entre as meso-instituições, de acordo com Ménard (2014, 2017, 2018). Nesse caso, as meso-instituições estão definidas, mas como a política pública é emergencial, o regramento ainda é raso e permite que as meso-instituições sejam mais autônomas do que o necessário, criando um ambiente de incerteza.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se comparar com o sugerido por estudiosos como Siche (2020), McKibbin e Fernando (2020), pode-se observar que o Brasil e o Paraná apresentam algumas ações alinhadas ao proposto por esses. Destaca-se, entretanto, a importância de se pensar em questões mais específicas da produção rural, que vão além da venda, especialmente para o pequeno produtor. O estado do Paraná poderia, por exemplo, propor ações voltadas para mão-de-obra e trabalho no campo, saúde e prevenção da Covid-19 no meio rural e apoio logístico para distribuição de produtos de agricultores. Cabe observar que a intensidade e efetividade das medidas propostas pelo governo do Paraná ainda não estão sendo avaliadas, e algumas ainda estão em fase de implementação.

Já quanto ao decreto 4.626/2020 esclarece que o grupo de trabalho conta com múltiplas instituições de diversas frentes. Essa composição múltipla de agentes especializados, de hierarquias diferentes, é positivo para o sucesso da iniciativa, pois representa as meso-instituições de diferentes níveis hierárquicos de atuação, fazendo com que seja mais fácil atingir as camadas sociais necessárias, devido a proximidade. Os múltiplos interessados são responsáveis por garantir que não só o recurso seja provido, mas que também seja provido de maneira transparente, sustentável e eficiente.

Se a crise hídrica se agravar, deverão ser adotados mecanismos baseados na transparência das ações do grupo, o que é ponto de atenção dado por Ménard (2018). Apesar

dessas medidas acontecerem no Paraná, elas são tomadas de forma emergencial, sem controle adequado e sem aprofundamento em estudos prévios. Isso pode dificultar a denominação de meso-instituições, e quando decididas, podem não ser as mais indicadas.

Algumas recomendações da literatura para enfrentamento das crises pandêmica e hídrica são intervenções governamentais descritas e alinhadas desde o nível municipal até o plano internacional como através de: i) mecanismos para garantia da continuidade da cadeia global de suprimento; ii) uso de medidas fiscais e financeiras para que a economia se fortaleça internamente e; iii) mecanismos de proteção de pequenos produtores para que não haja dificuldades em atender o comércio local e mundial, tanto em termos de mão-de-obra quanto em produtores, evitando assim colapsos futuros (SICHE, 2020; McKIBBIN, FERNANDO, 2020).

Atenção especial deve ser dada à regulamentação da cadeia de suprimentos, como exposto por Barling (2020), o que deve ser aprendido a partir das políticas públicas adotadas frente as crises enfrentadas atualmente. No caso do Paraná, apesar de ter conseguido lidar com o choque na garantia de suprimento, não há também uma medida preventiva prevista. Ainda nesta comparação, tem-se que o Paraná conta com meso-instituições preparadas para o choque, porém sem um plano emergencial, sendo que acionadas o governo parece esperar que os dispositivos “apenas façam o que sabem fazer”, ao invés de agir de maneira coordenada.

Portanto, de acordo com o que foi apresentado no decreto 4.626/2020 e nas fontes consultadas, as medidas apresentadas no decreto convergem em alguns pontos (múltiplas instituições de diversas frentes) e são inconclusivas em outros pontos (transparência e capacidade de coordenação eficiente). A emissão do decreto se apresenta como medida positiva para enfrentamento do possível agravamento da questão hídrica no Paraná, especialmente diante do contexto gerado pela pandemia e os impactos na produção e na saúde decorrente da escassez de água. A criação do grupo indica que estamos no caminho certo, mas as ações e medidas devem ser monitoradas e ajustadas, para garantir o bom gerenciamento dessa crise e trazer efeitos positivos para o agronegócio e para o não agravamento da pandemia no Paraná.

Já com relação à resolução N° 4.801, identifica-se uma solução econômica considerando as perdas já como sendo inevitáveis. No entanto, fica o questionamento se medidas de contenção do impacto e de recuperação da economia não poderiam ser mais ativas e eficientes. Percebe-se uma dificuldade de execução de políticas públicas, exatamente como Ménard et al. (2018) apresentou, na elaboração e operacionalização.

Já com relação às outras políticas com enfoque nos pequenos agricultores e população de risco, tem-se que o estado conseguiu prover as necessidades de forma efetiva, pois sua comparação em relação, ao que se recomenda pela literatura é equivalente. No entanto, com relação às necessidades de conter o choque de suprimento do estado, tomou medidas emergenciais apenas, sendo que o ideal é ter um plano coordenado preventido. Por isso recomenda-se neste estudo que o Governo do Paraná, busque elaborar um plano coordenado emergencial para que em futuros choques, os dispositivos meso-institucionais não sejam apenas jogados em uma missão de atender a crise, mas que haja ação coordenada e que demonstre eficiência, tanto em tradução da política, implementação e monitoramento da mesma.

Como limitação e sugestão de futuros estudos, encontra-se aqui neste estudo uma oportunidade de explorar o papel do estado na coordenação e regulação do agronegócio, principalmente no tocante a meso-instituições, o que não foi feito neste estudo. Este assunto se faz necessário devido ao seu papel evidente na formulação e operacionalização eficiente de políticas públicas aplicadas ao agronegócio, por parte do estado. Isso acontece nesse setor em específico, devido necessidade intensa de interação entre público e privado neste setor.

REFERÊNCIAS

AEN. **Agronegócio é responsável por 77% das exportações do Paraná.** 2019. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=105422&tit=Agronegocio-o-e-responsavel-por-77-das-exportacoes-do-Parana>>. Acesso em 10 de julho de 2020.

AENa. **Governo decreta emergência hídrica por causa da estiagem.** Disponível em: <http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=106898>. Acesso em: 06 de maio de 2020.

AENb. **Paraná prepara plano de retomada da economia no pós Covid-19.** Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=106643&tit=Parana-prepara-plano-para-retomada-da-economia-no-pos-Covid-Z9&fbclid=IwAR1TT2yv1DksJUy2qJVEFBpcKbcxwsKB7SmdyVGxOctdfDJ-7MEzXJWFHBY>>. Acesso em: 13 de julho de 2020.

BARDIN, L., (2016) *Análise de conteúdo*, São Paulo, Brazil: Edições 70.

CEPEAa. **Mandioca/Perspect 2020: menor produtividade deve limitar oferta em 2020.** Disponível em: < <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/mandioca-perspec-2020-menor-productividade-deve-limitar-oferta-em-2020.aspx>>. Acesso em 10 de julho de 2020.

CEPEAb. **Leite/CEPEA: menor oferta eleva preço ao produtor em quase 10% em junho.** Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/leite-cepea-menor-oferta-eleva-preco-ao-produtor-em-quase-10-em-junho.aspx>>. Acesso em 10 de julho de 2020.

CEPEAc. **Setores do agro mais dependentes da demanda doméstica devem ser os mais prejudicados pelos efeitos do Coronavírus.** Disponível em: < <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/releases/especial-cepea-setores-do-agro-mais-dependentes-da-demanda-domestica-devem-ser-os-mais-prejudicados-pelos-efeitos-do-coronavirus.aspx>>. Acesso em: 15 abril, 2020.

DECRETO 4.626 DE 7 DE MAIO DE 2020. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=395051>>. Acesso em 1 de julho de 2020.

G1. **Estiagem no Paraná completa 10 meses e compromete sistema de abastecimento de água.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2020/05/06/estiagem-no-parana-completa-10-meses-e-compromete-sistema-de-abastecimento-de-agua-fotos.ghtml>> Acesso em 10 de julho de 2020.

GONG, B.; ZHANG, S.; YUAN, L.; CHEN, K. Z. (2020). A balance act: minimizing economic loss while controlling novel coronavirus pneumonia. **Journal of Chinese Governance**, 1–20. doi:10.1080/23812346.2020.1741940

IPARDES. **COVID-19: Impactos econômicos e medidas mitigadoras.** Disponível em : <http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/COVID19.pdf>. Acesso: em 21 abril de 2020.

LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em 1 de julho de 2020.

LEI Nº 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em 1 de julho de 2020.

Lei Nº 19599 de 17/07/2018. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=365149>>. Acesso em 1 de junho de 2020.

MCKIBBIN E FERNANDO. The Global Macroeconomic Impacts of COVID-19: Seven Scenarios. **CAMA Working Paper**, Crawford School of Public Policy. 2020.

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

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

MÉNARD, C.; JIMENEZ A.; TROPP; H. Addressing the policy-implementation gaps in water services: the key role of meso-institutions. **Water International**. 43 (1): 13–33, 2017.

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.

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.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press: 1990.

OECD (2012), **Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-level Approach**, OECD Studies on Water, *OECD Publishing*. Disponível em:
<<http://dx.doi.org/10.1787/9789264174542-en>>. Acesso em 20 de junho de 2020.

RESOLUÇÃO 4.782 de 16 de março de 2020. Disponível em:
<<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-4.782-de-16-de-marco-de-2020-248325445>>. Acesso em 10 de julho de 2020.

RESOLUÇÃO Nº 4.801, DE 9 DE ABRIL DE 2020. Disponível em:
<<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-4.801-de-9-de-abril-de-2020-252079914>>. Acesso em: 11 de maio, 2020.

RESOLUÇÃO Nº 4.802 DE 9 DE ABRIL DE 2020. Disponível em: <
<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-4.802-de-9-de-abril-de-2020-252079702>>. Acesso em 11 de maio de 2020.

SHASTITKO, A. E. Covid-19: moments of truth and sources of controversy. **Population and Economics**, 4(2): 34-38, 2020.

SKARBEEK, D. (2020). Qualitative research methods for institutional analysis. *Journal of Institutional Economics*, 1-14. <https://doi:10.1017/S174413741900078X>.

SICHE, R. What is the impact of COVID-19 disease on agriculture? **Scientia Agropecuaria**, 11(1): 3 – 6, 2020.

WATERGOVERNANCE. **What is Water Governance?**. Disponível em: <
<https://www.watergovernance.org/governance/what-is-water-governance/>>. Acesso em: 10 de
julho de 2020.

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

WILLIAMSON, O.E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead.
Journal of Economic Literature, vol. 38, n. 3, September, p. 595-613, 2000.