

MESO-INSTITUIÇÃO E ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO: Novas formas de análise das políticas públicas.

DANIEL TEIXEIRA DOS SANTOS BRAZ

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)

JOSÉ PAULO DE SOUZA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (UEM)

Agradecimento à órgão de fomento:

CAPES

MESO-INSTITUIÇÃO E ECONOMIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO: Novas formas de análise das políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

Lemire et al. (2020) apresenta que os problemas de avaliação 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), através de uma análise nos estudos realizados até então, mas, é idealmente um esforço transdisciplinar (criar um corpo único com todos os diferentes métodos).

De acordo com os autores, é cada vez mais necessário consolidar esse corpo transdisciplinar que consolide os conhecimentos relevantes, na área de políticas públicas. Nesta perspectiva, este trabalho se resume a uma contribuição da Nova Economia Institucional (NEI) aos estudos que fazem avaliação de políticas públicas, de forma que ela faça parte deste escopo transdisciplinar. Mais especificamente, espera-se que o tema referente a meso-instituições, seja essa contribuição da NEI ao escopo das ferramentas de estudos em avaliação de políticas públicas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Joskow (1995) já afirmava que a Nova Economia Institucional (NEI), é na verdade uma extensão do paradigma da Organização Industrial (OI) e acrescenta ao conhecimento econômico com especificações e detalhes sobre o ambiente institucional, custos de funcionamento do mercado e estruturas organizacionais que importam para o sistema econômico.

Tais custos de funcionamento de mercado, em decorrência do ambiente institucional, são denominados de Custos de Transação, que só após a publicação do texto "The Problem of Social Cost", em 1960, de Ronald Coase, os economistas passaram a conceber a ideia de como fazer a análise desses custos. Coase (1960) desafiou a economia convencional ao argumentar que alguns custos também se originavam da indefinição de direitos de propriedade e não apenas a partir de falhas de mercado. Sendo assim, para minimizar tais perdas, os contratos devem ser moldados a fim de delimitar as fronteiras de uma negociação, as suas perdas e até da fronteira da própria firma, de acordo com Barzel (1997) e Coase (1937).

Barzel (1997) afirma que quando há custos de transação, conforme o Teorema de Coase haverá custos de transferência, captura ou proteção dos direitos de propriedade. No entanto esses custos incorrem em diferentes níveis de análise e, portanto, ocorrem de diferentes formas em cada nível. Os níveis de análise são representados no framework para Nova Economia Institucional (NEI) em que se delimitam quatro níveis de análise social de Williamson (2000). Neste mesmo estudo o autor descreve os mecanismos de influência entre os níveis micro e macro institucional. Com este framework, o autor se questiona sobre os elementos entre as camadas que ainda não foram encontradas e que podem interferir na relação entre micro e macro instituições.

Segundo Joskow (2004) o foco das publicações analisados tem se destacado nos níveis dois e três do framework de Williamson (2000). A abordagem da Nova Economia Institucional para esses níveis de análise é essencial para entender o fenômeno econômico da influência do ambiente macro institucional no ambiente micro institucional. No entanto, Joskow (2004) aponta que essa relação ainda pode ser mais explorada pelos pesquisadores.

Dentre esses temas, indicados por Joskow (2004), a serem explorados, existem inúmeras contribuições de um autor chamado Douglas North. North (1990) apresenta que as instituições importam no desenvolvimento da história econômica e ditam o ritmo dos acontecimentos, principalmente das mudanças econômicas e organizacionais, consequentemente. Sendo assim, a história econômica entendida pelo autor, se resume pela mudança econômica sendo regida pelo desenvolvimento incremental das instituições. No entanto, dentro do arcabouço de North, não se especifica como o desenvolvimento incremental é intermediado entre ambiente macro e micro institucional. 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 entre ambientes macro e micro institucional, Ménard (2018) sugere incorporar ao arcabouço da NEI, seus construtos teóricos sobre meso-instituição. Esse construto de característica intermediária, captura os arranjos pelos quais as “regras gerais do jogo”, do nível macro-institucional, são traduzidas, implementadas, e monitorados por intermédio da interação com os agentes no nível micro-institucional (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 de coordenação e regulação entre agentes públicos e as empresas.

Ménard (2018) apresenta que a meso-instituição representa 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 o autor este elemento está sendo intermediador entre as macro-instituições que estuda regras mais gerais e as micro-instituições que são arranjos organizacionais. Os principais elementos da meso-instituição, segundo Ménard (2018) são: dispositivos e mecanismos.

Os mecanismos 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 enforce 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 meso-instituição, busca resolver problemas de delineamento dos direitos econômicos de propriedade através de seus mecanismos e dispositivos. Isso porque, as formas e processos da meso-instituição, tratam de traduzir informações das instituições formais, para os arranjos institucionais implementarem as regras das macro-instituições formais traduzidas através da função de enforce (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 dos autores da antiga abordagem de direitos de propriedade, para tratar de problemas institucionais: minimizar assimetria de informação e incerteza. Tal pressuposto é comum ao da governança pública, sendo assim, estabelecemos aqui neste estudo, dois pressupostos importantes: o primeiro deles já explica anteriormente é de que meso-instituições e economia dos custos de mensuração se conectam primeiramente pela questão informacional (complexidade e assimetria), e o segundo a ser evidenciado nos próximos parágrafos é o de que a governança pública visa os mesmos fins da meso-instituição e economia da mensuração, fazendo com que consequencialmente, as

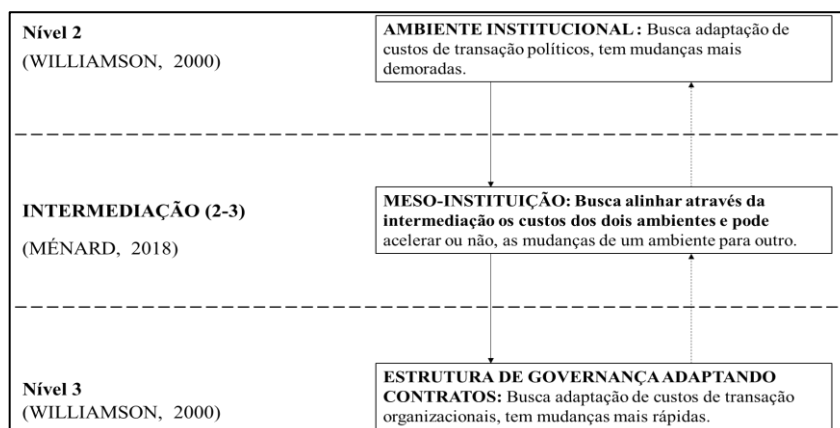
proposições que serão levantadas neste estudo contribuam como inspirações para melhorias da governança, apesar de não ser o enfoque direto do estudo.

Isso fica ainda mais evidente quando verificamos que o processo de implementação de políticas visa horizontes comuns entre distintos setores (BICHIR, 2016; MARQUES 2003; 2016). Neste caminho, de intermediário das políticas públicas, coordenar e regular, observa-se que através da governança pública é uma das tarefas requisitadas por órgãos do governo que possuem tal autonomia e capacidade de exercer este papel (Slomski, et al.; 2008), tal qual é o papel da meso-instituição.

Sendo assim, pode se dizer que este estudo busca entender a camada que Ménard (2018) insere no framework analítico de Williamson (2000) e fazê-los dialogar a respeito das categorias de regulação e coordenação que não foram diferenciadas em Ménard (2018). A partir disso é possível reconstituir a figura do framework anteriormente apresentado, inserindo essa nova camada e demonstrando como os elementos novos estariam inseridos nessa proposta integrada, conforme Figura 1.

As meso-instituições são intermediadoras de políticas públicas que atuam diretamente na tradução da política pública, facilitando o entendimento das complexidades macro-institucionais e no incentivo as micro- instituições, através de coordenação e monitoramento da política pública (MENARD, 2018).

Figura 1. Um diálogo entre Williamson (2000) e Ménard (2018)



Fonte: Adaptado de Williamson (2000) e Menard (2018).

A partir desta lacuna e da discussão que a **Figura 1** representa, tem-se que é necessário identificar os pontos chave do diálogo entre Williamson (2000) e Ménard (2018), pois para Williamson (2000) existe na intermediação entre os ambientes 2 e 3 uma intermediação que determina um ambiente, que traz mais dificuldades ou mais facilidades em termos de custos de transação para as estruturas de governança. Esta intermediação apenas não tem um nome ou

uma definição, mas o autor trata disso em exemplos mostrando que questões de incentivo e monitoramento de políticas podem tornar os contratos mais complexos. No entanto, Ménard (2018) dá nome a esse intermediador e suas funções, fazendo com que seja possível tratar dessa coordenação e regulação, através destas novas categorias, no entanto, não fica claro em Ménard (2018) quais são os fatores que identificam quando uma meso-instituição é mais reguladora ou mais coordenadora.

Um ponto de partida para essa análise, provém de Williamson (2000), em que a definição e aplicação dos direitos de propriedade e de leis contratuais, através dos mecanismos de “enforcement” são características importantes no nível 2 de seu framework. Segundo o autor, a empresa privada não pode funcionar adequadamente, a menos que os direitos de propriedade sejam bem estabelecidos, pois reflete diretamente nos direitos contratuais e mecanismos de “enforcement” das estruturas de governança no nível 3. Ou seja, é o alinhamento correto dos direitos de propriedade e consecutivamente dos mecanismos de “enforcement” que revela o nível de adaptação das estruturas aos custos de transação, sendo assim, a categoria que une o nível 2 e 3 é a categoria de direitos de propriedade e a de mecanismos de “enforcement”.

As categorias de direitos de propriedade e mecanismos de “enforcement” é proveniente da Economia dos Custos de Mensuração (ECM) que de acordo com Barzel (2001), tem como a sua questão central a garantia do alinhamento dos direitos de propriedade, cria a necessidade do desenvolvimento de mecanismo de “enforcement” para governar as relações de troca entre os agentes. Essa relação entre o alinhamento dos direitos de propriedade com os mecanismos de “enforcement” para governar a transação, fica exposta no nível institucional 2 e 3 de Williamson (2000).

3. AS FERRAMENTAS TEÓRICAS UTILIZADAS EM COMPLEMENTARIEDADE

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). 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). Os principais elementos da meso-instituição, segundo Ménard (2018) são: dispositivos e mecanismos. Os mecanismos de cada dispositivo, tratados pelo autor, são funções meso-institucionais divididas em três grupos. O primeiro é referente à tradução, que trata de explicar a política provendo capacidade dos agentes de adaptarem em relação a uma política e o segundo é o de *enforcement*, que visa implementação que fornece incentivo ao agente através de alocação de recursos e pessoal orientando em questões referentes a política, e o terceiro é o monitoramento que basicamente analisa e verifica o cumprimento dos requisitos para aquela política ser realizada conforme preconizada. Quanto mais esses processos forem eficientes, mais eles vão proporcionar um ambiente institucional seguro para a adaptação das formas organizacionais e agentes frente as políticas públicas (MÉNARD, 2018).

Tendo em vista que a Nova Economia Institucional é a grande área da Teoria Meso-institucional, podemos utilizar alguns conceitos provenientes da mesma que podem contribuir no entendimento de meso-instituições. Como no caso do delineamento de direitos econômicos de propriedade das meso-instituições, que partem do mesmo pressuposto que Barzel e Kochin (1992) e os autores da antiga abordagem de direitos de propriedade, de economia dos custos de transação, e economia dos custos de mensuração, que se utilizam da mesma linha de atuação, para tratar de problemas institucionais: o objetivo é minimizar assimetria de informação e incerteza, para reduzir os custos de transação/mensuração.

Neste caso, pode se utilizar de conceitos da Economia dos Custos de Mensuração, conforme Barzel e Kochin (1992), como complexidade informacional (informações complexas a ponto de gerar custos de mensurar um objeto ou resultado) e variabilidade de mensuração (a depender da variabilidade das características de algum objeto ou ação, se aumenta a dificuldade de mensurar e portanto, aumentam-se os custos de mensuração e de transação por consequência).

Isto se deve ao pressuposto de que há oportunismo gerencial e o mesmo será utilizado na medida em que houver oportunidade, como no caso de um produto, ação ou política que tenha sua mensuração confusa ou obstruída, conforme apresentado por Williamson (1985;

2000) e North (1990). Segundo os autores portanto, no caso da Economia dos Custos de Transação um ambiente institucional complexidade informacional, dificuldades e custos de mensuração, pode gerar mais custos de transação para a economia no geral. No caso do nosso estudo nos utilizamos desta informação para compreender o impacto de uma política mal planejada em algum aspecto que não tenha condições de ser compreendida, implementada e por fim, mensurada.

Tais pressupostos são comuns aos da governança pública, segundo Slomski; et al. (2008), que afirma ser parte fundamental da governança seu objetivo de resolver assimetria de informação entre a população e os agentes responsáveis pelas políticas públicas (burocratas, políticos e técnicos). Portanto, segundo os autores, tem-se que a governança pública é um sistema de gestão que visa a transparência.

Isso fica ainda mais evidente quando verificamos que o processo de implementação de políticas, quando neste caminho, de intermediário das políticas públicas, a ação de coordenar e regular, realizada através da governança pública se torna das tarefas mais requisitadas pelo governo, pois estão visando uma prestação de contas, transparência e eficiência maior das políticas públicas. (BICHIR, 2016; MARQUES 2003; 2016) tal qual é o papel da meso-instituição.

Portanto, segundo os autores é um sistema de gestão que visa a transparência. Sendo assim, estabelecemos aqui neste estudo, dois pressupostos importantes: o primeiro deles já explicado anteriormente é de que meso-instituições e a abordagem de direitos de propriedade se conectam primeiramente pela questão de complexidade e variabilidade informacional, e o segundo a ser evidenciado nos próximos parágrafos é o de que a governança pública visa os mesmos fins da meso-instituição e economia da mensuração, fazendo com que as proposições que serão levantadas neste estudo, contribuam como inspirações para melhorias da governança.

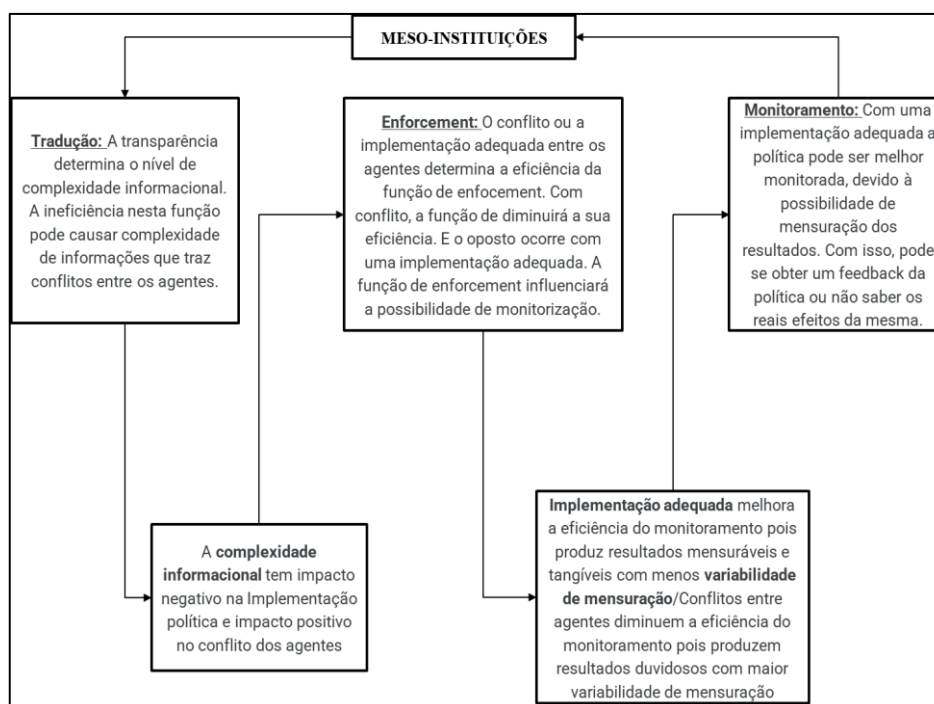
Apesar de se ter uma política nacional para agricultura familiar no Brasil, conforme Goulart; et al. (2021), observa-se que isso não foi suficiente em um momento emergencial para os Estados, conforme Carvalho; et al. (2022), como o de uma pandemia ou estiagem como no caso do Paraná. Sendo assim, em um nível Estadual, foi necessário o protagonismo Estadual para criar decretos e organizar intermediadores para lidar com esta situação, conforme Carvalho; et al. (2022).

Para Ramírez de La Cruz et al. (2020) em um período de pandemia nos países latino-americanos, se deve basicamente reduzir os custos de transação no que tange a intercooperação governamental, “criando uma distribuição mais igualitária de poder e capacidades mais homogêneas entre diferentes níveis de governo”.

4. CONSTRUÇÃO DO FRAMEWORK TEÓRICO DE ANÁLISE E PROPOSIÇÕES TEÓRICAS, FORMANDO UM POSSÍVEL DESENHO DE PESQUISA.

Tais temas são referentes aos objetivos das meso-instituições, abordagem essa utilizada como referencial teórico. São eles: a operacionalização da política pública em si, a complexidade e variabilidade informacional presente na operacionalização; tradução e *enforcement* (implementação da política pública) e monitoramento (*feedback* da política pública) conforme Figura 2.

Figura 2. Desenho de pesquisa sobre meso-instituições e governança de política pública.



Fonte: Adaptado de Ménard (2018)

Conforme observado nos tópicos anteriores, as origens destes conflitos e necessidades de adaptação dos custos de transação através dos direitos de propriedade e mecanismos de “enforcement”, têm-se que as origens culturais do país, do nível 1 de análise de Williamson (2000), que determinam sua dependência de trajetória (MÉNARD et al. 2018).

Para o autor a dependência de trajetória e os desalinhamentos resultantes podem levar a ruptura das instituições ou fragilização delas. Como resultante das instituições quebradiças tem-se a corrupção (MÉNARD, 2017; MÉNARD et al. 2018). Por isso, segundo o autor, são características que devem ser avaliadas de formas diferentes em cada país, devido às características intrínsecas deste país.

A corrupção, segundo Ménard et al. (2018), é demarcada por falta de incentivo a

cooperação das instituições, falta de comprometimento político. Este é um desafio particular que torna a políticas pública ineficaz (MÉNARD et al., 2018; MÉNARD et al. 2020). Isto porque, segundo o autor, a fragilidade das instituições e a corrupção gera conflitos de interesses principalmente nas camadas intermediárias (meso-instituições) que são fundamentais para o resultado final da política. Além disso, conforme Menard et al. (2020) esses conflitos ocorrem devido a objetivos divergentes entre as meso-instituições.

A partir disso, que se faz necessário compreender o papel das meso-instituições e seus conflitos de adequação com o ambiente micro-institucional. Portanto, a proposta deste estudo é que a partir da delimitação desse referencial comparativo entre macro e meso-instituições, seja possível o aprofundamento e construção do detalhamento da relação de adaptação entre meso e micro-instituições, focado nas políticas para as atividades econômicas no geral, incluindo as categorias de análise referenciadas na literatura da Nova Economia Institucional (NEI).

Até o desenvolvimento do conceito de meso-instituição, Williamson (1985) e Zylbersztajn (1995, 2018) desenvolviam modelos em que o ambiente macro e micro institucional interagem através de mecanismos do regramento institucional, diretamente para o arcabouço contratual das empresas, sem muitos agentes intermediadores destes mecanismos. Sendo assim, o estudo de Ménard (2018) ao acrescentar esse grupo de agentes intermediadores como meso-instituições, cria delimitações novas na intermediação entre ambiente macro e micro institucional. Entretanto, estes novos elementos ainda são pouco compreendidos por pesquisadores e gestores, sendo assim, com a inserção da meso-instituição por Ménard (2018) cria-se uma contribuição para a indefinição das fronteiras do ambiente macro e micro institucional na literatura.

Adicionalmente, os objetivos de coordenação e regulação estão presentes de formas distintas em cada meso-instituição, ou seja, algumas meso-instituições são mais coordenadoras, outras mais reguladoras e outras atendem igualmente os dois objetivos. No entanto, os fatores que levam a essa distinção são desconhecidos pela literatura e não identificada nos estudos apresentados por Ménard (2018) e Ménard et al. (2020).

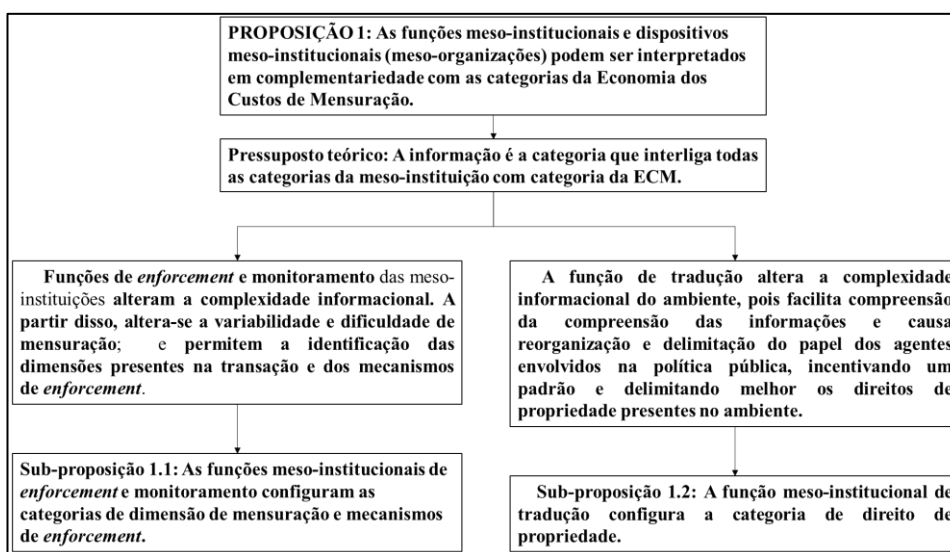
Por fim, a partir das construções feitas neste framework teórico, tem-se uma abordagem para compreender o papel da meso-instituição na coordenação e regulação das atividades econômicas. A partir deste desenho de pesquisa é possível fazer proposições teóricas que contribuem para o desenvolvimento e operacionalização deste framework:

Com essas definições, é possível detalhar o funcionamento dos dois objetivos da mesoinstituição de forma separada. No entanto, para que estas ferramentas que distinguem os

objetivos consigam auxiliar a distinção entre mesoinstituições, é necessário que estejam diretamente ligadas às funções mesoinstitucionais.

Portanto, ao se obter as funções da mesoinstituição, que se comunicam com as determinadas categorias da ECM, obter-se-á uma maior distinção sobre a geração de valor causada pela intermediação de política pública proporcionada pela mesoinstituição. Esta ligação tem como conector teórico principal a categoria “informação”, e isto se torna, portanto, um pressuposto da tese, para fundamentar as proposições do estudo, conforme figura abaixo.

Figura 3. Ligação entre proposição, pressuposto e sub-proposição teórica.



Fonte: Elaborado pelo autor.

porque, de acordo com a ECM, nos estudos de Barzel (1982) há um custo da obtenção de informação e as mesoinstituições possuem a função de facilitar e intermediar a obtenção de informação. Com isso, a geração de valor, através da ECM, ocorre em complementariedade com mesoinstituição devido a possibilidade de ambas buscarem a geração de valor direta ou indiretamente através de proporcionar maior acessibilidade de informação ao ambiente micro-institucional, conforme **Figura 3**.

Teoricamente, é possível distinguir essa ligação, pois se encontra na descrição das funções da mesoinstituição, segundo Ménard (2018), que o *enforcement* e monitoramento são funções de característica normativa e punitiva, em que há maior atuação das categorias de dimensões e mecanismo de *enforcement*. Já a função de tradução, da mesoinstituição, de acordo com os preceitos de Ménard (2018), Barzel (1982) e Williamson (2000), busca coordenar atividades e minimizar conflitos através da delimitação de direitos e deveres, tal qual é realizado pela categoria de direitos de propriedade, definida neste trabalho conforme a abordagem de Foss e Foss (2001).

Com isso, já se tem uma descrição de como elas se conectam e distinguem, pois as funções de *enforcement* e monitoramento poderão ser mensuradas através de categorias como dimensões e mecanismo de *enforcement*, na função de tradução, através de categorias como direito de propriedade. Assim, é possível identificar e distinguir como uma mesoinstituição afeta a política pública em questão.

Nessa proposta, as dimensões e mecanismos de *enforcement* delineiam diretamente as possibilidades de exercer o controle de uma instituição reguladora, como o formato dos contratos e mensuração de dimensões dos ativos com variabilidade. Sendo assim, em uma política pública que exija regulação do agronegócio, pode ser identificada com essas características aliadas à *enforcement* e monitoramento. Da mesma forma, acontece com a delimitação dos direitos de propriedade, que minimiza conflitos entre os agentes privados.

Sendo assim, o oposto também poderá ser representado no estudo, caso exista uma dificuldade em alguma categoria da ECM e seus efeitos devido à ausência de algumas das funções mesoinstitucionais. Portanto, a partir dessa discussão teórica, é possível criar uma abordagem de pesquisa para atingir o objetivo proposto neste estudo e desenvolver considerações acerca do tema.

Seguindo esta linha de raciocínio, foi construído um quadro codificações teóricas para conceber as definições propostas a serem utilizadas pelo framework e futuros estudos sobre o tema, conforme **Quadro 1**:

Quadro 1. Categorias temáticas.

CATEGORIAS TEMÁTICAS:	DEFINIÇÃO TEÓRICA:
Meso-organizações/dispositivos	Ménard (2018) apresenta os “dispositivos” mesoinstitucionais, como sendo as organizações intermediadoras de políticas públicas em geral, que operacionalizam o regramento mesoinstitucional, aqui denominado de meso-organizações.
Mesoinstituições	Ménard (2018) trata das “mesoinstituições” como o regramento intermediário de políticas públicas, composto por suas “funções” mesoinstitucionais (tradução, <i>enforcement</i> e monitoramento).
Tradução (função mesoinstitucional)	Passar o detalhamento da macroinstituição para as microinstituições, onde se facilita o acesso à complexidade informacional das normas (MÉNARD, 2018).
<i>Enforcement</i> (função mesoinstitucional)	Punir e alocar esforços e incentivos ao trabalho das microinstituições de colocar em prática as ações determinadas pela política pública (MÉNARD, 2018).
Monitoramento (função mesoinstitucional)	Regular as atividades, garantir seu devido cumprimento e incentivar que ocorra da forma adequada a adaptação dos custos de transação, tanto no ambiente macro quanto microinstitucional, olhando para o regramento padrão como modelo (MÉNARD, 2018).
Dimensões (categoria referente à ECM)	Decomposição da transação em itens mensuráveis que geram variabilidade nos custos da transação, devido à dificuldade de mensuração, em detrimento da complexidade informacional existente (BARZEL, 2005).
Mecanismo de “ <i>Enforcement</i> ” (categoria referente à ECM)	Barzel (2005) considera que existem formas que auxiliam no entendimento das estruturas, que são por múltiplas formas de “ <i>enforcement</i> ”, ou controle, que são relações de risco ou leilões, relações contratuais com salvaguardas,

	punições e incentivos, relações de longo prazo e integração vertical, e se diferenciam entre si de acordo com a estrutura informacional.
Direito de Propriedade (categoria referente à ECM)	Delineamento de direitos econômicos de propriedade, segundo Barzel e Kochin (1992), e a antiga abordagem de direitos de propriedade (OPRA), trata de minimizar assimetria de informação e incerteza.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Através destas categorias, espera-se que seja possível compreender os papéis da mesoinstituição estudada na política pública. A partir da compreensão do modelo espera-se compreender as proposições teóricas do estudo, tratadas a seguir. A complementariedade entre Mesoinstituições e ECM não consta na literatura recente, em especial nos textos de Ménard (2014, 2018), Ménard et al. (2017;2020) e Vinholis et al. (2021). Devido a isso, acredita-se que a construção desta complementariedade é uma contribuição teórica e, por isso, serão assinaladas proposições teóricas que evidenciem estas contribuições.

PROPOSIÇÃO 1: As funções mesoinstitucionais e dispositivos mesoinstitucionais podem ser interpretados em complementariedade com as categorias da Economia dos Custos de Mensuração.

A partir da revisão teórica identificou-se que categorias de tradução de Ménard (2018) e de análise de direito de propriedade da Barzel (1982) têm semelhanças e que o objetivo das categorias de *enforcement* e monitoramento de Ménard (2018) tem proximidade com as categorias de dimensões e mecanismos de *enforcement* de Barzel (1982). Para melhor analisar essa proposição serão traçadas duas subproposições visando a explicitar os dois objetivos separadamente.

Subproposição 1.1: As funções mesoinstitucionais de *enforcement* e monitoramento configuram as categorias de dimensão de mensuração e mecanismos de *enforcement*.

As condições teóricas da ECM são observadas através das dimensões mensuráveis e dos mecanismos de *enforcement*, conforme apresentou Barzel (1985), portanto esses elementos podem caracterizar essa proposição. Por isso haverá subproposições contendo esses elementos, a fim de corroborar com a comprovação da proposição maior. Nessas condições teóricas há a seguinte lógica: se houver uma dimensão com muita variabilidade e dificuldade de mensuração, devido a sua complexidade informacional, conforme apresentado em Barzel (1982; 1997; 2001), então deverá haver um mecanismo de *enforcement* mais rígido. E quando as características forem inversas, a tendência será de um mecanismo mais brando, o que valida igualmente a Subproposição.

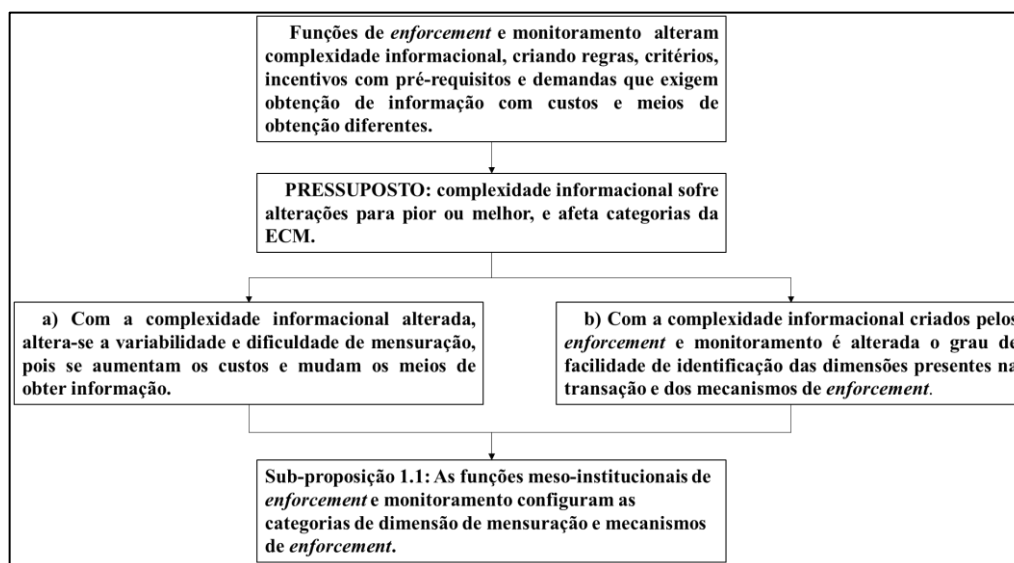
Para confirmar esta proposição, são propostas as seguintes estruturas racionais, a partir das definições teóricas destas categorias:

a) Funções de *enforcement* e monitoramento das mesoinstituições alteram a complexidade informacional, variabilidade e dificuldade de mensuração;

b) Funções de *enforcement* e monitoramento das mesoinstituições permitem a identificação das dimensões presentes na transação e dos mecanismos de *enforcement*.

Essas estruturas racionais facilitam sua avaliação qualitativa no campo, e podem ser melhor visualizadas através da **Figura 4**:

Figura 4. Estrutura racional da subproposição 1.1.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Subproposição 1.2: A função mesoinstitucional de tradução configura a categoria de direito de propriedade.

O mecanismo de tradução, influencia diretamente na organização dos agentes, **redução de conflitos e eficiência do arranjo organizacional** (Ménard,2018). Ou seja, a função tradução apresenta característica que a aproxima do nível 3 do *framework* de Williamson (2000). Tais características são, basicamente, as suas descrições tratadas por Ménard (2018), onde o autor afirma que na tradução se incentiva, consolida e minimiza conflitos através da delimitação do papel dos agentes na execução da política. Sendo assim, a contribuição desta proposição é induzir a partir da definição de Ménard (2018) e a partir dos estudos de Williamson (2000) que há uma ligação entre a função de tradução com a categoria da ECM de direito de propriedade.

Quanto maior o detalhamento da função de tradução, tratado por Ménard (2018), menor seria a complexidade informacional, o que facilita a definição de papéis, aplicação da regra e responsabilização pela atuação de cada dispositivo envolvido, fazendo com que exista menos possibilidade de conflito e maior garantia de que o delineamento de direito de propriedade será

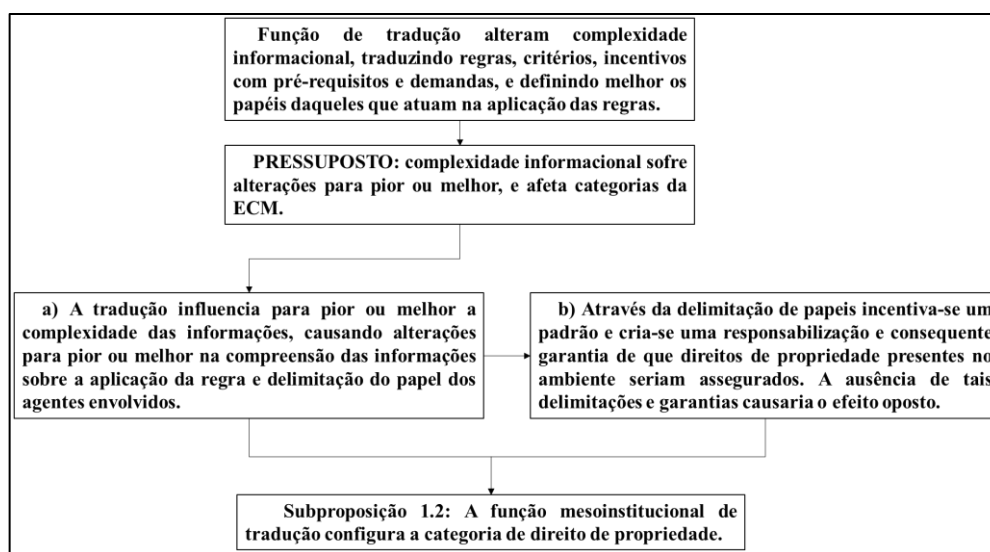
eficiente, definido por Barzel (1982; 1997; 2001) e Foss e Foss (2001). Portanto, melhor serão coordenadas as transações no ambiente microinstitucional, na definição de Williamson (2000), pois os papéis ficam mais bem estabelecidos, minimizando conflitos entre os agentes. Já quanto maior o delineamento do direito de propriedade, serão mais bem definidos os papéis de cada agente quanto às decisões, conforme Foss e Foss (2001), e menor será a complexidade informacional e mais facilmente será feita a regulação, de acordo com os pressupostos de Barzel (1982). E quando as características forem inversas, a tendência será de um delineamento pior de direitos, o que valida igualmente a Subproposição.

Para esta proposição são elencadas as seguintes estruturas racionais como proposta de avaliação qualitativa:

- a) **A função de tradução facilita compreensão da compreensão das informações e causa reorganização e delimitação do papel dos agentes envolvidos na política pública.**
- b) **Através da delimitação de papéis incentiva-se um padrão na forma de atuação dos agentes micro-institucionais e cria-se uma responsabilização e conseqüente uma garantia de que direitos de propriedade presentes no ambiente seriam assegurados. A ausência de tais delimitações e garantias causaria o efeito oposto.**

Estas estruturas racionais facilitam sua avaliação qualitativa no campo, e podem ser melhor visualizadas através da **Figura 5**:

Figura 5. Estrutura racional da subproposição 1.1.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em resumo, esse conjunto de proposições redefine a maneira de olhar para a mesoinstituição e demonstrar que ela possui mais formas de organizar sua gestão e detalhar seu controle e acompanhamento com o auxílio das categorias da ECM. A partir disso, cria-se uma possibilidade de avaliar, corrigir e monitorar os gargalos de ineficiência na tomada de decisão mesoinstitucional, pois eles deixam suas evidências qualitativas expostas e podem ser monitoradas através da comparação descritiva das suas funções e seus objetivos em determinada política. Portanto, a partir desta abordagem teórica proposta, cria-se a possibilidade de aplicar este estudo empiricamente. Com isso, será possível observar estas categorias e suas relações com evidências qualitativas, através da análise discriminatória comparativa das estruturas institucionais (SKARBEEK, 2020) de mesoinstituições.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto de proposições apresentado anteriormente redefine a maneira de olhar para a meso-instituição, e demonstrar que ela possui mais formas de organizar sua gestão e detalhar seu controle e acompanhamento com o auxílio das categorias da ECM. Portanto, com base nas proposições anteriores, o que esse estudo busca apresentar é a possibilidade de analisar comparativamente a tomada de decisão sobre meso-instituições para uma mesma política pública, e discriminar seus objetivos, pois com isso, se saberia mais detalhes sobre quais são quais são os gargalos de eficiência na gestão da meso-instituição.

A partir disso, cria-se uma possibilidade de avaliar, corrigir e monitorar os gargalos de ineficiência na tomada de decisão meso-institucional. Tais elementos teóricos podem, portanto, se tornar um framework analítico da Nova Economia Institucional para analisar possíveis melhorias no papel da governança pública, das agências reguladoras e principalmente das inconsistências observadas na política pública Brasileira.

REFERÊNCIAS

- BARZEL, Y. (1982) Measurement cost and the organization of markets. *Journal of Law and Economics*, v. 25, n. 1, p. 27-48, Apr.
- BARZEL, Yoram. (1985) Transaction costs: are they just costs? *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Bd. 141, H. 1, 2nd Symposium on the New Institutional Economics, p.4-16, märz.
- BARZEL, Y.; KOCHIN, L. A. (1992) 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.
- BARZEL, Y. (1997) *Economic analysis of property right*. Cambridge University Press, 2nd edition, 175 p.
- BARZEL, Y. (2001) A theory of organizations to supersede the theory of the firm. Working paper. Washington: Department of Economics.
- BARZEL, Y. (2005) Organization forms and measurement costs. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 161, n. 3, p. 357-373, set.

- BICHIR, R. (2016) Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, 104, março.
- COASE, R. H. (1937) The nature of the firm. *Economica*, v.4, n.16, p.386-405.
- COASE, R. (1960) The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, v. 3, oct..
- HODGSON, G. M. (2006) What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*. Vol. XL, No. 1.
- JOSKOW, P. L. (1995) The new institutional economics: alternative approaches. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Berlin, v. 151, n. 1, p. 248-249.
- JOSKOW, P. L. (2004) New institutional economics: a report card. Conference of International Society of New Institutional Economics, Budapest, Hungary, September.
- LEMIRE, S.; PECK, L. R.; POROWSKI, A. (2020) The Growth of the Evaluation Tree in the Policy Analysis Forest: Recent Developments in Evaluation. *Policy Studies Journal*, v. 48, p. S47-S70.
- MARQUES, E. (2003) Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 8-35.
- MARQUES, E. (2016) De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 35, n. 2, p. 15-33, jul.
- MÉNARD, C. (2017) Meso-institutions: The variety of regulatory arrangements in the water sector. *Utilities Policy*, 49: 6–19.
- MÉNARD, C. (2018) Research frontiers of new institutional economics. *RAUSP Management Journal*. V.53, 3–10.
- MÉNARD, C.; JIMENEZ A.; TROPP; H. (2018) Addressing the policy-implementation gaps in water services: the key role of meso-institutions. *Water International*. 43 (1): 13–33.
- MÉNARD C., KURDIN A., SHASTITKO A.E. (2020) Out by the door, in through the window: Politics and natural gas regulation in Russia. *Utilities Policy*. Volume 64.
- NORTH, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PESSALI H.; DALTO F. (2010) A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições. *Nova Economia (UFMG. Impreso)*, v. 20, p. 11-37.
- SLOMSKI, V., MELLO, G. R. DE, TAVARES FILHO, F., & MACÊDO, F. DE Q. (2008). *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas.
- SHASTITKO, A. E. (2020) COVID-19: moments of truth and sources of controversy. *Population and Economics* 4(2): 34-38.
- OECD (2020) *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/928181a8-en>.
- WILLIAMSON, O.E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press-Macmillan, New York.
- WILLIAMSON, O.E. (2000) The new institutional economics: taking stock/looking ahead. *J. Econ. Lit.* 37 (3), 595–613.
- ZYLBERSZTAJN, D. (1995) *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições*. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- ZYLBERSZTAJN, D. (2018) Measurement costs and governance: bridging perspectives of transaction cost economics. *Caderno de Administração*, v. 26, n. 1.