

# POLÍTICA EXTERNA, ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO SOBRE A AÇÃO TRANSNACIONAL DA SOCIEDADE CIVIL NA ACESSÃO DO BRASIL À OCDE<sup>1</sup>

Osmany Porto de Oliveira<sup>2</sup>

Amanda Raynara Quintana Theodoro<sup>3</sup>

Raphaella Akemi Hirasawa<sup>4</sup>

Em 2017, o Brasil enviou um pedido formal de acesso à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o qual foi aceito em janeiro de 2022. Em junho do mesmo ano, o país recebeu o roteiro para a acesso. Neste período, a sociedade civil se mobilizou para que a OCDE cobrasse do Brasil altos padrões em políticas públicas. Este estudo tem por objetivo compreender as motivações e estratégias da ação transnacional de organizações da sociedade civil (OSCs), seus interesses e mecanismos de interação com a OCDE. A análise foi feita por meio de pesquisa documental, rastreamento do processo transnacional e levantamento exaustivo de material das seguintes OSCs: Conectas Direitos Humanos, Human Rights Watch, OECD Watch e Federação Internacional de Direitos Humanos. Os resultados da pesquisa mostram a atuação constante da sociedade civil durante aproximadamente dois anos, com ações políticas e de conhecimento, para influenciar o Brasil, por meio de estratégia bumerangue junto à OCDE, em matéria de políticas socioambientais e de direitos humanos. A pesquisa ajuda a avançar as fronteiras do conhecimento nos campos de política externa, políticas públicas e transferência de políticas.

**Palavras-chave:** Brasil; OCDE; política externa; transferência de políticas; organizações da sociedade civil.

## FOREIGN POLICY, INTERNATIONAL ORGANIZATIONS, AND PUBLIC POLICIES: A STUDY ON TRANSNATIONAL CIVIL SOCIETY ACTION IN BRAZIL'S ACCESSION TO THE OECD

In 2017, Brazil sent a formal application for accession to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), which was accepted in January 2022. In June of the same year, the country received the roadmap for accession. During this period, civil society mobilized for the OECD to demand high standards from Brazil in its public policies. This research aims to understand the motivations and strategies of transnational action by Civil Society Organizations (CSOs), their interests and

---

1. Esta pesquisa contou com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio de três projetos: A OCDE e o Brasil: Mecanismos para a Transferência de Políticas no Setor do Meio Ambiente (Processo nº 312575/2022-0); Organizações Internacionais e Transferências de Políticas Públicas: o Caso do Processo de Acesso do Brasil na OCDE (Processo nº 161682/2022-7); e Transferência de Políticas de Meio Ambiente: uma Comparação entre os Processos de Acesso à OCDE da Colômbia e do Brasil (Processo nº 152546/2023-5).

2. Coordenador do Laboratório de Políticas Públicas Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Laboppi/Unifesp); e doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7930-5784>. E-mail: [osmanyporto@gmail.com](mailto:osmanyporto@gmail.com).

3. Pesquisadora do Laboppi/Unifesp e graduanda em relações internacionais na mesma universidade. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-3447-1586>. E-mail: [amanda.raynara@unifesp.br](mailto:amanda.raynara@unifesp.br).

4. Pesquisadora do Laboppi/Unifesp e graduanda em relações internacionais na mesma universidade. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-3406-9037>. E-mail: [raphaella.hirasawa@unifesp.br](mailto:raphaella.hirasawa@unifesp.br).

mechanisms of interaction with the OECD. The analysis was conducted through documentary research, tracing the transnational process and an exhaustive study of material from the following CSOs: Conectas Human Rights, Human Rights Watch, OECD Watch and the International Federation for Human Rights. The results of the research demonstrate the constant action of civil society, over a period of approximately two years, through political and knowledge actions, to influence Brazil, through a boomerang strategy with the OECD, on socio-environmental and human rights policies. The research helps to advance the frontiers of knowledge in the fields of foreign policy, public policy and policy transfer.

**Keywords:** Brazil; OECD; foreign policy; policy transfer; civil society organizations.

## **POLÍTICA EXTERIOR, ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ESTUDIO SOBRE LA ACCIÓN TRANSNACIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ADHESIÓN DE BRASIL A LA OCDE**

En 2017, Brasil envió una solicitud formal de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que fue aceptada en enero de 2022. En junio del mismo año, el país recibió la hoja de ruta para la adhesión. Durante este período, la sociedad civil se movilizó para que la OCDE exigiera a Brasil altos estándares en las políticas públicas. Esta investigación pretende comprender las motivaciones y estrategias de acción transnacional de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs), sus intereses y mecanismos de interacción con la OCDE. El análisis fue realizado a través de una investigación documental, rastreando el proceso transnacional y un exhaustivo relevamiento de material de las siguientes OSCs: Conectas Derechos Humanos, Human Rights Watch, OECD Watch y la Federación Internacional de Derechos Humanos. Los resultados de la investigación muestran la acción constante de la sociedad civil durante un período de aproximadamente dos años, a través de acciones políticas y de conocimiento, para influir en Brasil, a través de una estrategia boomerang con la OCDE, en las políticas socioambientales y de derechos humanos. La investigación contribuye al avance de las fronteras del conocimiento en los campos de la política exterior, las políticas públicas y la transferencia de políticas.

**Palabras clave:** Brasil; OCDE; política exterior; transferencia de políticas; organizaciones de la sociedad civil.

JEL: F5.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art3>

Data de envio do artigo: 12/3/2024. Data de aceite: 5/4/2024.

### **1 INTRODUÇÃO**

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma das organizações internacionais mais envolvidas com a difusão de políticas públicas em escala global. A organização, que inicialmente reunia as grandes economias da Europa e da América do Norte, começou há três décadas um processo de expansão. O Brasil se aproximou progressivamente da OCDE a partir dos anos 1990, tendo encaminhado um pedido formal para ser membro em 2017. Em seguida, a acessão à OCDE se tornou uma prioridade na agenda de política externa do país. O processo de acessão é longo e condicionado à adoção

de uma série de instrumentos de políticas públicas, boas práticas e padrões compartilhados pelos membros da OCDE, também conhecido como o *acquis* da organização.

Em janeiro de 2022, a OCDE aprovou a abertura das discussões para a acessão do Brasil e, em junho do mesmo ano, emitiu o roteiro para a acessão do país. Hoje, o Brasil ainda está passando pelo processo de avaliação para acessão, mas o tema deixou de ser uma prioridade na agenda de política externa do governo. Desde a solicitação da acessão, as organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil e no exterior se mobilizaram para que a OCDE cobrasse altos padrões de políticas públicas no país. As denúncias da sociedade civil se referiram, principalmente, às políticas nas áreas climática, socioambiental e de direitos humanos, bem como em relação à qualidade da democracia. Esta pesquisa propõe três perguntas principais: Por que as OSCs se engajaram no processo de acessão do Brasil à OCDE? Que organizações participaram do processo? Quais estratégias foram utilizadas pelas OSCs? Este artigo tem por objetivo compreender a ação transnacional das OSCs, seus interesses e os mecanismos de interação com a OCDE. O artigo contribui para expandir as fronteiras do conhecimento relacionado às questões de pesquisa que estão na interface de duas disciplinas: as relações internacionais e as políticas públicas. O texto discute problemas de campos específicos, como os estudos sobre a política externa, as organizações internacionais, as transferências de políticas públicas e as OSCs.

A OCDE, por se tratar de uma organização internacional, é um tema de pesquisa importante para o campo das relações internacionais, em particular da análise de política externa (Mello, 2020). O processo de acessão envolve negociações diplomáticas com os países-membros e a OCDE. Os países candidatos são aceitos a partir de decisões tomadas por unanimidade no conselho da OCDE e precisam ratificar um acordo internacional para se tornarem membros da organização. Para serem aprovados, os candidatos passam por um processo de avaliação pelos comitês técnicos da OCDE (OECD, 2022, p. 9).<sup>5</sup> Por seu turno, o trabalho técnico e setorial também torna a OCDE um tema de interesse para o campo de políticas públicas. Há diversos estudos que procuram entender o papel da OCDE não apenas como avaliadora, assessora e difusora de instrumentos de políticas públicas em vários países e em diversos setores, mas também como um centro internacional de produção de conhecimento sobre administração pública. (Dolowitz, Hadjiisky e Normand, 2020; Francesco e Guaschino, 2019; Francesco e Radaelli, 2023; Pal, 2012; Peters, 1997). Essa dupla identidade da OCDE,

---

5. Por se tratar de um processo diplomático, é possível que aconteçam negociações entre países para assegurar o voto, como ocorreu com os Estados Unidos, que solicitaram que o Brasil renunciasse seus status de emergente e seu tratamento especial e diferenciado nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), em troca do apoio do país para seu ingresso na OCDE.

como instituição diplomática e *think tank* especializado em políticas públicas, faz com que a organização seja um tema de interesse para ambas as áreas de política externa e políticas públicas.

Esta pesquisa faz parte de um projeto mais amplo e procura reunir diferentes nichos de estudo e preencher lacunas de, ao menos, duas naturezas. Primeiro, em relação à literatura de relações internacionais e de políticas públicas, ao analisar a ação transnacional de OSCs em um processo de acessão a uma organização internacional especializada em políticas públicas. O campo da política externa tem tratado progressivamente de seu objeto como uma política pública. No entanto, ainda há pouca mobilização das referências (abordagens, conceitos e problemas de pesquisa) específicas do campo de políticas públicas. Além disso, os estudos sobre política externa não têm considerado (salvo algumas exceções) a dimensão internacional das políticas públicas em suas análises. Segundo, trata-se de um artigo que procura apresentar evidências empíricas sobre a atuação das OSCs na defesa de políticas públicas diante da OCDE, por meio da análise do caso brasileiro. As literaturas mencionadas, se consideradas de forma isolada, não são suficientes para entender com completude o processo de acessão do Brasil à OCDE e tampouco a atuação das OSCs. Os campos de estudos sobre política externa e políticas públicas, bem como as pesquisas sobre a OCDE, apresentam limitações por considerarem, em particular, o papel de agentes governamentais em suas análises. Estudos com foco nas OSCs não são centrais nesses campos de pesquisa. Por essas razões, este artigo combina distintas literaturas.

Este trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira apresenta a estratégia metodológica para o rastreamento do processo transnacional; já a segunda discute as literaturas mobilizadas na pesquisa; a terceira contextualiza as relações entre o Brasil e a OCDE; e a quarta, por fim, discute a análise empírica da atuação das OSCs.

## **2 A ESTRATÉGIA METODOLÓGICA PARA ANÁLISE DO PROCESSO TRANSNACIONAL**

As metodologias clássicas para analisar os fenômenos políticos, como as políticas públicas, consideram unidades delimitadas territorialmente, como um bairro, uma cidade, uma província ou um país (Gerring, 2004; Landman, 2007). Diante da natureza transnacional do fenômeno analisado nesta pesquisa, foi utilizada uma estratégia que pudesse responder às perguntas elaboradas, sem se limitar às ações das OSCs realizadas em território brasileiro. Utilizamos a estratégia do rastreamento do processo transnacional das políticas públicas, que consiste em rastrear o histórico de eventos, em distintos níveis (locais, nacionais e transnacionais), que levam a um determinado fenômeno.

A partir da metodologia, foi definida a data de 27 de janeiro de 2021 como primeiro marco temporal. Essa escolha se deu em função da identificação de uma ação realizada pela Human Rights Watch (HRW), que enviou à OCDE a *Carta sobre a Amazônia e seus Defensores para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*. O documento consiste na primeira carta enviada aos representantes permanentes dos Estados-membros da OCDE, em que a HRW argumenta que o Brasil deveria ser desqualificado no processo de acessão, devido aos impactos das políticas socioambientais do governo Bolsonaro, incompatíveis com os princípios do Environment Policy Committee (Epec). A pesquisa se estendeu até junho de 2023, quando foi encerrada a coleta de dados. As OSCs que estavam atuando em relação ao processo de acessão do Brasil à OCDE foram identificadas. Além disso, foram classificados eventos e ações relacionados à atuação das OSCs.

A coleta de informações envolveu pesquisa documental, na mídia e em *sites* de OSCs, pesquisa bibliográfica, realização de entrevistas e visita à sede da Conectas. A pesquisa documental foi realizada por meio do levantamento exaustivo de material divulgado pelas principais OSCs que atuaram no processo (Conectas, OECD Watch, HRW e Federação Internacional de Direitos Humanos – FIDH), no período de interesse para a pesquisa. A estratégia consistiu na busca pela palavra-chave “OCDE” na versão brasileira, em português, nos *sites* da Conectas, da FIDH e da HRW, e da palavra “Brazil” no *site* internacional da OECD Watch. Uma tipologia foi desenvolvida para analisar as ações das OSCs.

O rastreamento do processo transnacional é uma ferramenta analítica idônea para entender processos envolvendo relações de cooperação e conflito, entre agentes domésticos e internacionais (governamentais e não governamentais). Foi possível observar, a partir da metodologia, os agentes envolvidos no processo, seus interesses, suas estratégias e ações. Isso permitiu avançar na discussão sobre as literaturas de análise de política externa, organizações internacionais, transferência de políticas públicas e movimentos sociais, bem como entender as especificidades e o potencial para generalização a partir do caso brasileiro. Na próxima seção, serão apresentadas as principais literaturas mobilizadas nesta pesquisa.

### **3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA DIMENSÃO TRANSNACIONAL NA POLÍTICA EXTERNA**

As literaturas do campo da análise de política externa e dos estudos sobre políticas públicas, se consideradas de forma isolada, não são suficientes para entender o processo de acessão do Brasil à OCDE, sobretudo quando se analisa a atuação das OSCs. Por isso, neste artigo são mobilizados três nichos de literatura: a análise de política externa como política pública; a transferência de políticas; e os movimentos sociais transnacionais. As literaturas serão discutidas nas próximas seções.

### 3.1 Política externa como política pública

A análise de política externa no Brasil foi progressivamente se aproximando do estudo das políticas públicas. Reflexões sobre o papel da democracia na política externa já estavam presentes na obra de Maria Regina Soares de Lima (Lima, 2000). Michelle Sanchez e suas colaboradoras avançaram no tema ao observar a complexidade dos processos decisórios, que se mostram plurais e não mais determinados em tipologias predefinidas, como política interna, política externa e internacional (Sanchez *et al.*, 2006). As autoras argumentam que é possível criar uma nova abordagem na área, superando as classificações normativas e tratando essas esferas como o *continuum* de um mesmo processo (Sanchez *et al.*, 2006). A política externa não pode ser vista como completamente autônoma e isolada, considerando que a interdependência complexa<sup>6</sup> pode afetar o processo decisório interno e externo dos Estados.

Carlos Milani e Leticia Pinheiro, por seu turno, defendem que se deve pensar a política externa como uma política pública, o que implica trazê-la para o terreno da *politics*, reconhecendo que sua formulação e sua implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo (negociações, barganhas, grupos de interesse etc.) e não estão sob a égide de um interesse nacional (Milani e Pinheiro, 2013). As diversas etapas do ciclo de políticas públicas (formação de agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação) também passaram a ser discutidas pela literatura para além das pesquisas sobre os processos decisórios (Desiderá, 2022; Faria, 2021).

Apesar da progressiva abertura da análise de política externa como política pública no Brasil, ainda há pelo menos três tipos de fronteiras que podem ser expandidas. Primeiro, a mobilização de abordagens, conceitos e problemas de pesquisa do campo de políticas públicas pelas pesquisas sobre análise de política externa. Ademais, há um corpo pequeno de estudos recentes que têm se orientado nesse sentido, conforme mostra a literatura recente.<sup>7</sup> Segundo, aprofundar a análise da pluralidade de agentes estatais e não estatais que participam do processo de produção da política externa. O aumento da diplomacia setorial (clima, saúde, assistência social etc.) e das políticas públicas internacionais e globais – como a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (Espii), declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) durante a pandemia, a Agenda 2030 e o Acordo de Paris – tem contribuído para que distintos órgãos governamentais, como secretarias, coordenadorias, divisões, bem como empresas (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa),

---

6. Conceito desenvolvido por Keohane e Nye, que defendem a existência de uma interdependência complexa entre os Estados, a qual se manifesta, entre outras coisas, por meio de múltiplos canais de contato entre as sociedades. A interdependência complexa possibilita o intercâmbio de ideias e informações que afetam a política doméstica e as relações interestatais (Keohane e Nye, 2012, p. 19-20).

7. Confira o artigo *O Estudo da Política Externa como Política Pública: vinho velho em garrafas novas?* neste número.

instituições financeiras (Caixa Econômica Federal) e fundações estatais (Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz), passassem a atuar de forma direta e ativa em assuntos externos. Agentes não estatais também têm participado, cada um ao seu modo, em questões de política externa, como é o caso das OSCs, tratado neste artigo.

Terceiro, a dimensão das políticas públicas *per se*. Há um aumento da internacionalização de políticas públicas nacionais, bem como da adoção de modelos provenientes de outros países ou recomendados por organizações que atuam com políticas públicas (Porto de Oliveira e Faria, 2017). A circulação transnacional de ideias e soluções para problemas da sociedade também pode entrar na agenda da política externa, por meio da cooperação internacional, por exemplo. As políticas públicas, nesse sentido, também passaram a fazer parte das agendas de política externa. A literatura recente sobre os temas da cooperação para o desenvolvimento e transferência de políticas tem feito a conjugação entre esses três temas, com estudos sobre as políticas sociais (Leão, 2022; Silva e Porto de Oliveira, 2023), as políticas agrícolas (Milhorange, 2018; Sabourin e Grisa, 2018) e as políticas de saúde (Antonielli, 2022). Nas próximas subseções, será apresentada a literatura sobre a transferência de políticas e a OCDE.

### 3.2 A OCDE e a transferência de políticas públicas

O campo de pesquisas sobre a transferência, a difusão e a circulação<sup>8</sup> das políticas públicas tem suas origens nos anos 1960 e ganhou destaque nos estudos sobre políticas públicas, especialmente, a partir dos anos 2000 (Hadjiisky, Pal e Walker, 2017). O conceito de transferência de políticas está relacionado a processos em que o “conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um cenário político (passado ou presente) é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro cenário político” (Dolowitz e Marsh, 2000, p. 5). As pesquisas sobre transferência de políticas têm se dedicado a diferentes temas, como os mecanismos que intervêm no processo (Weyland, 2006), os objetos da transferência (Delpuech, 2009), a dimensão temporal (Dolowitz, Plugaru e Saurugger, 2019; Porto de Oliveira e Gonnet, 2023; Wood, 2015), o papel dos agentes (Dolowitz e Marsh, 2000), entre outros.

As pesquisas sobre os agentes da transferência observaram seus comportamentos e influência ao longo do processo. Há diversos tipos de agentes da transferência identificados e analisados pela literatura. Os governos são analisados com frequência (Bissessar, 2002; Peters, 1997), bem como as organizações internacionais, com pesquisas sobre o Banco Mundial (Moloney, 2022), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) (Fouilleux, 2009;

---

8. A literatura utiliza distintos termos para tratar dos deslocamentos nacionais e internacionais das políticas públicas (Porto de Oliveira, 2021).

Milhorance, 2018) e a União Europeia (Radaelli, 2008; Saurugger e Surel, 2006). Os *think tanks* são um objeto importante para o campo, na medida em que servem de promotores, espaços de discussão e assessoramento sobre políticas públicas (Ladi, 2005; Stone, 2001), assim como outros agentes não governamentais, como as fundações e consultorias privadas (Stone, Pal e Porto de Oliveira, 2021). Ainda são poucas as pesquisas, nos estudos das transferências de políticas, sobre o papel das OSCs, sobretudo de sua interação com as organizações internacionais em processos relacionados à política externa.

A OCDE é um objeto muito estudado pelos especialistas em transferência de políticas, que se interessam pelas mais diversas formas em que a organização atua para difundir seus modelos. Clifton e Díaz-Fuentes (2014), por exemplo, analisaram o *modus operandi* dos órgãos da OCDE e sua relação com a transferência de políticas. A organização é dividida em três sub-órgãos: o conselho, os comitês e o secretariado. O conselho é o órgão mais importante, contando com reuniões periódicas para tomada de decisões, tendo como participantes um embaixador de cada país-membro e um da Comissão Europeia (Clifton e Díaz-Fuentes, 2014, p. 10). O trabalho da OCDE é decidido pelo conselho, desenvolvido pelo secretariado e examinado e implementado por meio dos comitês. Apesar de não poder coagir os países-membros a seguirem suas diretrizes, de acordo com Clifton e Díaz-Fuentes (2014, p. 3), a OCDE tem êxito na difusão de suas políticas, uma vez que os modelos desenvolvidos pela organização são coproduzidos por meio do diálogo entre o secretariado da organização e os tomadores de decisão nacionais.

A dupla identidade da OCDE como organização diplomática e *think tank* é uma característica que foi amplamente analisada no trabalho de Leslie Pal (Pal, 2012). O autor apresenta a evolução da organização desde a sua concepção, mostrando como a OCDE se tornou uma instituição de conhecimento especializada nos mais diferentes setores de políticas públicas. Um dos argumentos defendidos por Pal é que, para sobreviver, a OCDE teve que se adaptar às transformações globais, e o assessoramento em políticas públicas foi um dos caminhos encontrados para dar continuidade às suas atividades. A organização também precisou se abrir para além dos membros que estiveram na origem de sua formação e incluir, progressivamente, novos países. Essa abertura ampliou ainda mais o diálogo da OCDE com diferentes governos do Leste Europeu, da América Latina e da Ásia. Novos Estados se tornaram membros, e a OCDE ampliou as relações, em particular com países emergentes, após a criação do programa Alargamento e Envolvimento Aprimorado (Enlargement and Enhanced Engagement), criado em 2007 para Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul.

Peter Carroll comparou a transferência de políticas nos momentos pré-acessão, acesso e pós-acessão, em três organismos: OCDE, União Europeia e OMC. Em relação à OCDE, o autor salienta que, ao longo da fase de pré-acessão,

quando o país possui intenção de entrar no organismo, porém a organização ainda não se manifestou formalmente, houve uma tendência de aumento da transferência de políticas da organização para os países não membros. A Coreia do Sul, por exemplo, na pré-acessão, já possuía um cronograma para a liberalização financeira e a abertura de mercado, além de incluir sua posição em relação aos códigos de liberalização da OCDE (Carroll, 2014, p. 285). Na etapa de acessão, ocorre o maior detalhamento nos critérios de adesão e aumento da assistência técnica por parte da organização. Além disso, nesse período, ocorrem negociações que podem levar a diferentes quantidades de políticas transferidas (Carroll, 2014).

Além dos mecanismos operacionalizados para a transferência de políticas durante os processos de acessão, existem outras práticas utilizadas pela OCDE para a difusão de instrumentos, como a construção de padrões globais em políticas públicas para diversos setores (Kudrle, 2014, p. 201) e a revisão por pares como um canal de transferência de políticas (Legrand e Vas, 2014, p. 231), que induz à “competição ideacional e à conformidade entre Estados-membros” (Legrand e Vas, 2014, p. 230, tradução nossa). A literatura sobre a OCDE foi contundente em argumentar seu papel como difusora de políticas públicas. A organização não limita suas ações aos países-membros, mas atua também junto aos não membros. Na próxima subseção, serão apresentados os estudos sobre movimentos sociais transnacionais.

### **3.3 Ação transnacional dos movimentos sociais**

Os movimentos sociais e as OSCs não são os principais suspeitos nos estudos de políticas públicas. O campo tem como premissa a análise do Estado em ação, e os governos consistem nas entidades predominantemente observadas. São escassos os estudos que têm como foco o papel de OSCs. Já na sociologia há uma vasta literatura sobre a atuação dos movimentos sociais. Um nicho deste campo trata do tema da contenção transnacional (Della Porta e Tarrow, 2005; Givan, Roberts e Soule, 2010; Keck e Sikkink, 1998), dentro do qual alguns expoentes trouxeram para o debate a noção de “ação coletiva transnacional”, que está relacionada às “campanhas coordenadas por parte de redes de ativistas contra atores internacionais, outros Estados ou instituições” (Della Porta e Tarrow, 2005, p. 2).

Nesses estudos, a noção de internacionalização se refere aos movimentos sociais que procuram as organizações internacionais como recursos para ampliar as suas ações a nível local. O conceito de “padrão bumerangue” de Keck e Sikkink (1998) parte do pressuposto de que são os governos os principais garantidores dos direitos. Em situações em que há violação de direitos ou recusa de reconhecimento destes por parte dos governos, os canais de diálogo entre o Estado e a sociedade são bloqueados (Keck e Sikkink, 1998, p. 12). Nesses contextos, as organizações não governamentais (ONGs) nacionais podem

contornar o Estado, procurando diretamente aliados internacionais. A noção de bumerangue remete à metáfora do seu movimento, no sentido de que as organizações ou indivíduos de um país procuram apoio internacional, para fazer pressão no governo nacional. Esse padrão foi observado em campanhas para direitos de povos indígenas, bem como em questões ambientais na Amazônia ou na Índia (Keck e Sikkink, 1998, p. 12).

Na literatura sobre movimentos sociais, há um conjunto de estudos que se dedicam aos processos de difusão de ideias e estratégias de ação da sociedade civil (Givan, Roberts e Soule, 2010). Nesse nicho de pesquisa, argumenta-se que as contenções podem mudar de escala, de acordo com Tarrow e McAdam (2005). As mudanças de escala (*scale-shift*) são processos em que as contenções vão além das suas origens tipicamente localizadas, passando para locais transnacionais. De acordo com Sidney Tarrow, “a mudança de escala é um processo complexo que não apenas difunde a contenção no espaço ou entre os atores sociais, mas também cria instâncias para uma nova coordenação em um nível superior ou inferior ao seu início” (Tarrow, 2010, p. 214, tradução nossa).

A literatura sobre movimentos sociais transnacionais é muito pertinente para entender a ação das OSCs no processo de acesso do Brasil à OCDE. No entanto, assim como as demais literaturas, os escritos sobre movimentos sociais transnacionais não são suficientes, do ponto de vista analítico, para responder à pergunta de pesquisa deste artigo, sobretudo considerando a ausência de discussão com foco mais específico nas políticas públicas. Por essa razão, combinamos as diversas literaturas, de modo a organizar a análise desta pesquisa. Na próxima subseção, apresentaremos a relação entre as diversas literaturas.

### 3.4 Juntando os pontos: o processo transnacional das políticas públicas

O caso discutido neste artigo é sobre a mudança em escala das ações das OSCs brasileiras, do nacional ao transnacional, que utilizam uma estratégia bumerangue junto à OCDE, durante o processo de acesso do Brasil. As OSCs buscaram incitar o poder da OCDE com a difusão de ideias, normas e instrumentos de ação pública para influenciar as ações do governo em relação às políticas públicas em direitos humanos e meio ambiente, bem como à qualidade da democracia. Para analisar a atuação das OSCs, utilizamos a noção do processo transnacional das políticas públicas, que ajuda a combinar os elementos das distintas literaturas apresentadas nesta seção. O processo transnacional das políticas públicas (*transnational policy process*) pode ser definido como “o conjunto de interações transnacionais que ocorrem ao longo do tempo entre agentes, eventos, contextos na formulação de políticas públicas” (Silva e Porto de Oliveira, 2023). A análise do processo transnacional das políticas públicas pressupõe a observação de agentes governamentais e também de agentes não governamentais e internacionais. Além disso,

a investigação não se limita à consideração apenas de eventos domésticos em sua explicação. Os estudos com essa abordagem procuram identificar as conexões transnacionais entre os agentes, bem como os espaços em que atuam e as estratégias que mobilizam para alcançar seus interesses. Na próxima seção, será apresentado, brevemente, o histórico da relação entre o Brasil e a OCDE.

#### 4 O BRASIL E A OCDE<sup>9</sup>

A OCDE foi criada com o objetivo de elevar o crescimento econômico e proporcionar a estabilidade financeira de membros e não membros, por meio do comércio internacional (Cozendey, 2019, p. 49). A organização ficou conhecida como “clube dos ricos”, ou seja, um espaço da articulação de países desenvolvidos. Este *status* se reforçou com a primeira onda de acessões, nos anos 1970, que contou com Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971) e Nova Zelândia (1973). Outras três ondas de acessão ocorreram posteriormente; na segunda onda, entraram a República Tcheca (1995), Hungria (1996), Polônia (1996) e Eslováquia (2000), do Leste Europeu, e México (1994) e Coreia do Sul (1996).

A OCDE começou a deixar o *status* de “clube dos ricos” de lado e se preocupar em desenvolver programas de cooperação com não membros, dada a expressividade global que os países em desenvolvimento adquiriram naquele contexto. Já a terceira rodada de acessões ocorreu em 2007, com as candidaturas de Chile, Eslovênia, Estônia, Israel e Rússia. Os quatro primeiros se tornaram membros em 2010, enquanto o processo russo foi suspenso em 2014, em função da anexação da Crimeia (Cozendey, 2019, p. 51). Por fim, houve também o conjunto de pedidos de Letônia e Colômbia em 2013, que se tornaram membros em 2016 e 2020, respectivamente, e de Lituânia e Costa Rica, em 2015, membros em 2018 e 2021.

O pedido de acessão do Brasil à OCDE ocorreu em 2017, em uma rodada de pré-candidaturas que envolvia seis países: Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia. Entretanto, o país e a organização já possuíam cerca de três décadas de cooperação. Os diferentes governos brasileiros apresentaram, cada um, níveis e formas de engajamento distintos com a OCDE. Por essa razão, a relação entre o Brasil e a organização não pode ser vista como um processo linear.

Ao longo dos anos 1990, uma série de mudanças ocorreu na conjuntura brasileira, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), no contexto em que os princípios do Consenso de Washington influenciavam a América Latina, introduziu diversas reformas estatais, as quais ajudaram a aproximar o país da OCDE, de modo que, ao fim da década, o país havia se tornado membro de diversos comitês da OCDE

---

9. Esta seção foi baseada em pesquisa previamente publicada (Porto de Oliveira, 2023).

(Godinho, 2018, p. 190; Pinto, 2000, p. 101-102). A partir de 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), que buscava construir uma ordem pós-liberal no Brasil, o país investiu em parcerias Sul-Sul. A OCDE não era uma prioridade na agenda de política externa (Sanchez, 2008, p. 20). Havia uma percepção de que entrar para o “clube dos ricos” acabaria com a representatividade do Brasil entre os países em desenvolvimento.<sup>10</sup> Apesar disso, durante os dois governos de Lula, aconteceram eventos cruciais para a relação do Brasil com a OCDE, como a criação do Ponto Nacional de Contato, em 2003, e o convite para o Brasil se tornar um parceiro-chave (*key partner*) da organização (em conjunto com China, Índia, Indonésia e África do Sul), no contexto do Alargamento e Envolvimento Aprimorado.<sup>11</sup>

Outros passos para aprofundar a relação entre o Brasil e a OCDE aconteceram durante o governo de Dilma Rousseff (PT). Em 2015, um acordo de cooperação entre o Brasil e a organização foi assinado, estabelecendo um programa de trabalho de dois anos (2016-2017) “projetado para apoiar o Brasil no avanço de sua agenda de reformas e na informação de suas políticas públicas” (OECD, 2018, p. 6, tradução nossa). O programa não apenas aumentou a participação brasileira nos órgãos da OCDE, como também incluiu a revisão de políticas brasileiras em diferentes áreas, com destaque para a área de inovação, que buscava se pautar na estratégia desenvolvida pela OCDE.<sup>12</sup> O governo de Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB) direcionou a política externa brasileira para as “parcerias tradicionais” (como Estados Unidos, Japão e Europa)<sup>13</sup> e, em seu mandato, foi realizado o pedido oficial de acesso à OCDE em 2017.

O governo de Jair Bolsonaro (Partido Liberal – PL) iniciou em 2019, introduzindo no país um conjunto de medidas de cunho neoliberal. A acesso se tornou uma prioridade em sua agenda de política externa, uma vez que o governo esperava receber reconhecimento internacional como membro da organização, para atrair investimentos estrangeiros. Em janeiro de 2022, a pré-candidatura do país foi aceita e, em junho do mesmo ano, o roteiro de acesso do Brasil, com os termos e condições para a entrada do país, foi publicado (OECD, 2022). Em outubro de 2022, o memorando inicial, que dá abertura às análises técnicas, foi enviado pelo Brasil, de modo que começaram as avaliações sobre a harmonização

---

10. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58826796>. Acesso em: 7 fev. 2022.

11. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/oecd-council-resolution-on-enlargement-and-enhanced-engagement.html>. Acesso em: 18 fev. 2022.

12. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/launch-of-brazil-oecd-programme-of-work-2016-2017.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

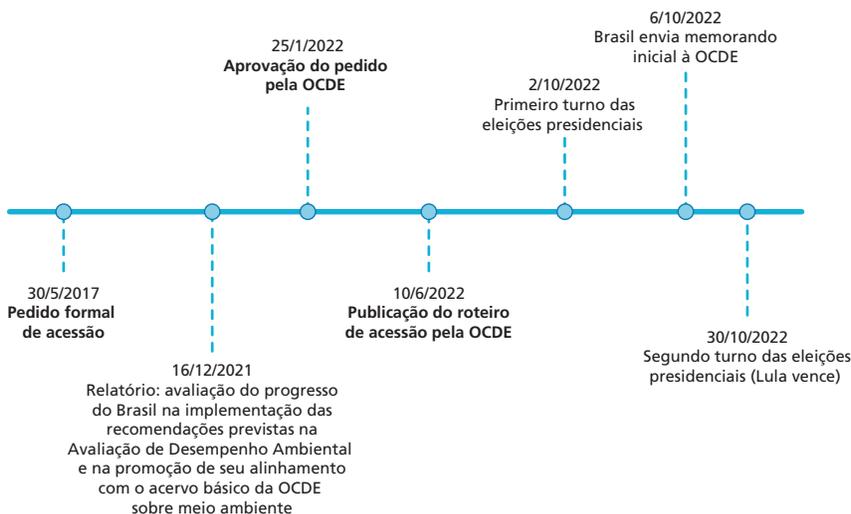
13. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/jose-serra/discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>.

em relação aos padrões e às práticas da organização,<sup>14</sup> processo no qual a OCDE pode requerer ajustes na legislação do país a fim de contemplar o seu *acquis*. A dedicação do governo em relação ao *acquis* se manteve e, até 2021, o Brasil havia aderido a cem instrumentos (Porto de Oliveira, 2023).

O processo de acessão é longo, complexo e varia de acordo com cada país candidato. A harmonização entre as políticas dos países candidatos à OCDE e a transferência do *acquis* são cruciais no processo de acessão, ainda que haja certa negociabilidade em determinados comitês quanto à aderência a partes dos instrumentos legais (Cozendey, 2019, p. 55). O caminho para a acessão possui diversos estágios de revisão por pares. No caso do Brasil, está prevista a avaliação de 26 comitês técnicos com foco em sete áreas políticas delimitadas pelo conselho: i) reforma estrutural; ii) comércio e investimento abertos; iii) crescimento inclusivo; iv) governança; v) ambiente, biodiversidade e alterações climáticas; vi) digitalização; e vii) infraestrutura (OECD, 2022, p. 4). O setor do meio ambiente, em particular, foi um dos pontos destacados como sensíveis no processo de acessão. Vera Thorstensen e Catherina Rebouças Mota apontaram que não basta que o país tenha aderência aos instrumentos no setor de meio ambiente, é preciso que haja eficácia e capacidade administrativa para atender às metas e aos padrões de sustentabilidade da OCDE (Thorstensen e Mota, 2021, p. 225).

FIGURA 1

**Etapas do processo de acessão do Brasil à OCDE**



Elaboração dos autores.

Obs.: Os destaques referem-se às primeiras etapas do processo de acessão do Brasil.

14. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/launch-of-brazil-oecd-programme-of-work-2016-2017.html>. Acesso em: 21 fev. 2022.

## 5 UMA COALIZÃO TRANSNACIONAL EM AÇÃO NA OCDE

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), houve um processo de desmantelamento das políticas públicas em um amplo número de setores (Gomide, Silva e Leopoldi, 2023), incluindo as diversas instituições de participação social, como conselhos e conferências (Brasil, 2019a), e outros mecanismos de interação do governo com as OSCs.<sup>15</sup> O bloqueio dos canais de diálogo entre o governo e a sociedade civil estimulou as OSCs a se engajarem em nível transnacional, de modo a se oporem às ações realizadas em políticas públicas durante a administração de Bolsonaro. Uma das estratégias adotadas pelas OSCs foi mirar em uma das principais prioridades da política externa e da economia internacional da agenda do governo Bolsonaro: a acessão à OCDE. Nos próximos parágrafos, serão apresentadas as diversas ações realizadas pelas OSCs.

### 5.1 As características das OSCs

Após o pedido brasileiro de acessão à OCDE, um grupo de OSCs passou a preparar um conjunto de ações visando à organização internacional, para promover suas causas e tentar influenciar o governo nacional. Essas organizações não estavam focadas em atacar a OCDE, mas sim em lutar contra diversas questões relacionadas à violação dos direitos humanos, direitos indígenas e do meio ambiente no Brasil. Para essa finalidade, a OCDE, considerando seu poder e sua atuação na difusão de políticas, foi utilizada como uma plataforma internacional, tendo em perspectiva uma estratégia bumerangue. Nesta subseção, serão apresentadas as quatro principais organizações identificadas pela pesquisa atuando no processo de acessão do Brasil à OCDE: Conectas, OECD Watch, FIDH e HRW.

A Conectas Direitos Humanos é uma ONG fundada em 2001, na cidade de São Paulo, cuja principal missão é promover os direitos humanos sob a perspectiva do Sul global. Sua estratégia de atuação consiste na proposta de soluções e denúncias de violações dos direitos humanos por meio de articulações, parcerias, litígios e atuação jurídica. A Conectas também participa de conselhos da sociedade civil, que visam ao monitoramento da situação dos direitos humanos no Brasil, como o Conselho Nacional de Direitos Humanos.<sup>16</sup> A Conectas foi, no Brasil, o principal foco de atuação e coordenação das ações das OSCs relacionadas ao processo de acessão do país à OCDE.

A OECD Watch, por seu turno, é uma rede internacional de ONGs que conta com mais de 130 membros em 55 países. A missão dessa organização é auxiliar a comunidade internacional de ONGs em relação à aplicação das

15. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/bolsonaro-buscou-minar-participacao-social-por-decretos-e-teve-freio-no-stf.shtml>. Acesso em: 24 jan. 2024.

16. Disponível em: <https://conectas.org/>.

Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais.<sup>17</sup> Para realizar essa tarefa, a OECD Watch busca aprimorar a implementação e a efetividade das Diretrizes da OCDE, por meio da coordenação global de ONGs e de estratégias de *advocacy* junto à OCDE, governos-membros e outras instituições internacionais. A rede foi criada em 2003 e é hospedada por uma ONG holandesa, em Amsterdã, chamada Centre for Research on Multinational Corporations (Somo). A partir de 2019, a OECD Watch se envolveu com ONGs que buscavam entender se o processo de acessão à organização poderia ser uma ferramenta de influência utilizada para tratar de questões ambientais e de direitos humanos no Brasil.<sup>18</sup>

Duas outras OSCs internacionais também exerceram papel importante, ainda que menos intenso que as demais, no processo de acessão do Brasil à OCDE: a FIDH e a HRW. A FIDH é uma ONG internacional fundada em 1922, na França, que é composta por 188 ONGs focadas na defesa dos direitos humanos em 116 países. Sua atuação pode ser regional, nacional e internacional e visa ao monitoramento e ao fortalecimento dos direitos humanos.<sup>19</sup> A HRW é uma ONG fundada em 1978, que conta hoje com cerca de quatrocentos membros, entre advogados, profissionais de direitos humanos e acadêmicos, que trabalham em diversos países. A missão desta organização é defender os direitos humanos. Existem diferentes formas de ação, como a publicação de relatórios e documentos sobre direitos humanos, bem como reuniões com governos e organizações internacionais para defender políticas destinadas a proteger os direitos humanos e reparar violações ocorridas no passado. A HRW possui escritório no Brasil.<sup>20</sup>

Além dessas OSCs, outras organizações atuaram de forma pontual no processo, por meio da assinatura conjunta de cartas endereçadas à OCDE, denunciando políticas brasileiras ou assessorando com informações sobre temas como direitos humanos, indígenas ou meio ambiente. Na próxima subseção, serão apresentados os resultados da análise das ações da sociedade civil.

## 5.2 A identificação da OCDE como plataforma para a ação transnacional das OSCs

As ações das OSCs direcionadas ao governo brasileiro no âmbito da acessão do país à OCDE têm início a partir de um projeto piloto coordenado pela OECD Watch, envolvendo a Conectas e a FIDH. Tratava-se de um projeto sobre direitos humanos e meio ambiente.<sup>21</sup> Considerando o processo de acessão do Brasil, seria

17. Disponível em: <https://www.oecdwatch.org/>.

18. Entrevista 4, com representante da OECD Watch, realizada *online*, em 24 de novembro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

19. Disponível em: <https://www.fidh.org/pt>.

20. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt>.

21. Entrevista 4, com representante da OECD Watch, realizada *online*, em 24 de novembro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

uma forma de experimentar ações das OSCs com potencial para serem replicadas para a acessão de outros países no futuro. De acordo com entrevista realizada para a pesquisa, o projeto envolveu outras OSCs, mas foi liderado pela OECD Watch.<sup>22</sup> A Conectas foi o ponto de contato da OECD Watch com a organização parceira no Brasil. O financiamento para o projeto era proveniente de uma organização filantrópica, a Climate and Land Use Alliance.<sup>23</sup> Apesar de a OCDE não ser uma porta-voz de referência no campo do meio ambiente e dos direitos humanos, havia um entendimento da parte das OSCs de que a OCDE dispõe de diversos instrumentos como declarações, uma visão comum e resoluções em ambas as áreas.<sup>24</sup> Além disso, de acordo com uma de nossas entrevistas, a OECD Watch já havia feito uma ação em 2020, junto com outras ONGs, para o Comitê de Investimento da OCDE, durante uma *policy review*, apresentando lacunas de governança em diversos setores, como os direitos trabalhistas, humanos e indígenas.<sup>25</sup> Três organizações (OECD Watch, Conectas e FIDH) lideraram uma coalizão de OSCs brasileiras e internacionais, apelando a governos de países-membros da OCDE para que solicitassem a implementação de reformas e de medidas para a intensificação de políticas de direitos humanos e ambientais no país.<sup>26</sup>

A OECD Watch tem uma posição estratégica em relação à OCDE, em função de sua presença na Europa e longa atuação com a organização. A atuação da OECD Watch é mais focada nos comitês de negócios da OCDE. A Conectas e a FIDH são membros da OECD Watch. No Brasil, a Conectas tem uma posição importante no campo da defesa dos direitos humanos, além de ser uma OSC de peso também na América Latina. A Conectas não tem tradição de atuar com a OCDE, sendo suas ações direcionadas ao sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). A Conectas possui *status* consultivo junto à ONU desde 2006, e, além disso, é observadora da Convenção-Quadro de Mudanças Climáticas da ONU desde 2022. Uma de suas principais formas de atuação é o litígio, por meio do qual a Conectas realiza ações estratégicas nos âmbitos nacional e internacional, principalmente no Supremo Tribunal Federal e nos sistemas interamericano (Organização dos Estados Americanos – OEA) e universal (ONU) de direitos humanos.<sup>27</sup>

---

22. Entrevista 4, com representante da OECD Watch, realizada *online*, em 24 de novembro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

23. Informação obtida por meio da entrevista 4 e confirmada nos documentos sobre lacunas de governança da OECD Watch, Conectas e FIDH, de 2022. Disponível em: [https://www.conectas.org/?s=Lacunas+da+governan%C3%A7a&tema=tema&date1=&date2=&post\\_type=publicacao](https://www.conectas.org/?s=Lacunas+da+governan%C3%A7a&tema=tema&date1=&date2=&post_type=publicacao). Acesso em: 15 jan. 2023.

24. Entrevista 4, com representante da OECD Watch, realizada *online*, em 24 de novembro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

25. Entrevista 4, com representante da OECD Watch, realizada *online*, em 24 de novembro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

26. Disponível em: <https://www.oecdwatch.org/about-us/our-work/advocacy/advocacy-on-brazils-accession/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

27. Disponível em: <https://www.conectas.org/sobre-a-conectas/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

O acesso ao governo para apresentar, defender e reivindicar pautas relacionadas aos direitos humanos pelas OSCs havia se tornado mais difícil durante a gestão de Bolsonaro, de acordo com uma de nossas entrevistas.<sup>28</sup> A Conectas, então, identificou a OCDE como uma potencial plataforma para suas ações e realizou uma missão exploratória *in loco* para entender o funcionamento da organização.<sup>29</sup> A combinação entre fatores, como o projeto-piloto da OECD Watch, a obstrução do governo à participação da sociedade civil nas políticas públicas e a oportunidade de atuar junto à OCDE aberta pelo pedido de acessão do Brasil, pode ter estimulado o engajamento das OSCs.

A Conectas convocou, de acordo com uma de nossas entrevistas, um chamado geral para OSCs para discutir de que forma era possível atuar em relação à OCDE. Além disso, em 2021, foram realizados webinários temáticos, junto com a OCDE Watch, com o objetivo de identificar as áreas com maior possibilidade de intervenção e casos emblemáticos a serem apresentados.<sup>30</sup> No *site* da OECD Watch consta que “na primeira metade de 2021, a OECD Watch e seus parceiros abriram uma ampla consulta para especialistas da sociedade civil para avaliar resultados de pesquisas, estudos de caso e recomendações” (tradução nossa) a serem direcionados para a OCDE.<sup>31</sup> A partir dessa iniciativa, foi publicada uma cartilha descrevendo o *modus operandi* do processo de acessão, com foco no caso brasileiro, bem como os caminhos e pontos de contato na OCDE para incidência das OSCs.<sup>32</sup> Como o processo de acessão não é simples e tem variações a cada rodada de avaliações pela OCDE, a cartilha foi feita na tentativa de simplificar para as OSCs os canais e formas para atuar junto ao processo de acessão do Brasil, de modo a incidir nas políticas públicas do país. Na próxima subseção, serão apresentadas as estratégias de ação das OSCs analisadas nesta pesquisa.

### 5.3 As estratégias de ação transnacional das OSCs

Diversas estratégias foram mobilizadas para atuar junto à OCDE em relação aos direitos humanos e ao meio ambiente no Brasil. A pesquisa identificou as atividades das OSCs e desenvolveu uma tipologia com um conjunto de três principais estratégias de ação realizadas pelas organizações, sendo estas: políticas, informativas e de conhecimento (quadro 1). As ações políticas envolveram a

---

28. Entrevista 1, com representante da Conectas Direitos Humanos, realizada em São Paulo, em 17 de outubro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

29. Entrevista 1, com representante da Conectas Direitos Humanos, realizada em São Paulo, em 17 de outubro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

30. Disponível em: <https://www.oecdwatch.org/about-us/our-work/advocacy/advocacy-on-brazils-accession/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

31. Disponível em: <https://www.oecdwatch.org/about-us/our-work/advocacy/advocacy-on-brazils-accession/>. Acesso em: 12 jan. 2023.

32. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/guia-da-sociedade-civil-para-incidencia-no-processo-de-acessao-a-ocde/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

escrita e o envio de cartas a públicos diversos, como diplomatas, membros de comitês técnicos e o secretário-geral da OCDE. Já as ações de cunho informativo consistiram na divulgação de notícias, colunas opinativas e *folders*, destinados a informar a opinião pública, em geral, e as OSCs, em particular, sobre o processo de acessão do Brasil e seus entraves. Por fim, as ações de conhecimento estão relacionadas a relatórios de políticas públicas (*policy papers*) e pesquisas sobre questões de direitos humanos e meio ambiente no Brasil.

**QUADRO 1**  
**Tipologia das ações**

Tipo de ação	Definição	Documento
Político	São destinadas a representantes de países-membros da OCDE e autoridades políticas da organização, bem como a membros de comitês técnicos. Geralmente, visam a algum tipo de mobilização por parte da OCDE.	Cartas, pedidos, reivindicações etc.
Informativo	São destinadas a divulgar informações ou formar a opinião pública.	Notícias, colunas opinativas e cartilhas.
Conhecimento	São documentos com resultados de estudos.	Relatórios de políticas públicas ( <i>policy papers</i> ) e outros documentos de pesquisa.

Elaboração dos autores.

Essas ações aumentaram progressivamente, à medida que o processo de acessão brasileiro foi discutido na OCDE. As ações políticas e de conhecimento foram complementares, uma vez que os estudos serviram para apoiar as reivindicações das OSCs do Brasil perante a OCDE. As entrevistas e a análise de documentos revelam que houve uma estratégia geral para tentar convencer a OCDE a usar seu poder para pressionar o Brasil a adotar políticas públicas novas ou transformar as políticas públicas existentes. Isso pode ser sintetizado na declaração de Marian Ingrams, coordenadora do OECD Watch, quando afirmou que “a OCDE não pode tratar a adesão do Brasil apenas considerando os aspectos de comércio exterior e de investimentos, como já fez em casos anteriores” e insistiu que a OCDE deveria “usar o poderoso processo de adesão para exigir reformas significativas nos países candidatos para proteger as pessoas e o meio ambiente – e recusar a adesão se os candidatos, incluindo o Brasil, não corresponderem aos valores declarados da OCDE” (ONGs..., 2022). Nesta pesquisa, serão apresentadas apenas as ações políticas e de conhecimento. As OSCs realizaram campanhas informativas constantes ao longo do processo de acessão, por meio da organização de eventos, da divulgação de notas e da publicação de matérias na mídia brasileira e nos *sites* das organizações. No entanto, as ações informativas não serão discutidas, em função dos limites de espaço. Na próxima subseção, serão apresentadas as ações políticas.

### 5.4 Ações políticas

As ações políticas foram, em sua maioria, cartas dirigidas à OCDE e a autoridades internacionais, denunciando a omissão brasileira em temas ambientais ou de direitos humanos. A pesquisa identificou seis ações políticas (quadro 2), tendo sido a primeira delas registrada por nossa pesquisa no dia 27 de janeiro de 2021. Nessa fase, o processo de acessão do Brasil ainda estava pendente de aprovação e em análise pela OCDE.

QUADRO 2  
Ações políticas

Número	Data	Título	Principais pedidos/conteúdo	OSC
1	27/1/2021	<i>Carta sobre a Amazônia e seus Defensores para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)</i>	Documento encaminhado aos representantes permanentes da OCDE. A carta solicita aos Estados que analisem os impactos das políticas do governo Bolsonaro na Amazônia.	HRW
2	12/5/2021	<i>Organizações Alertam a OCDE sobre o Retrocesso Brasileiro nos Direitos Humanos e Salvaguardas Ambientais</i>	A carta aponta retrocessos nos direitos humanos e meio ambiente.	Assinada por 61 OSCs <sup>1</sup>
3	25/11/2021	<i>Carta aos Embaixadores da OCDE sobre a Crise Ambiental e de Direitos Humanos na Amazônia Brasileira</i>	O documento alerta sobre as altas taxas de desmatamento e a falta de compromisso por parte do governo para reduzi-las. Destaca a postura do governo em relação aos direitos dos povos indígenas e o enfraquecimento da aplicação de leis ambientais.	HRW
4	19/4/2022	<i>Carta ao Secretário-Geral, a Embaixadores e Delegados do Comitê de Política Ambiental</i>	A carta demanda que sejam examinadas as políticas do governo do presidente Jair Bolsonaro e seus impactos nos direitos humanos e no meio ambiente, particularmente na região da Amazônia brasileira.	HRW
5	20/4/2022	<i>Carta Conjunta sobre a Acessão do Brasil à OCDE</i>	O documento revela as preocupações das OSCs assinantes em relação à acessão do Brasil à OCDE. A carta também apresenta sugestões para a construção do roteiro de acessão para o Brasil.	HRW, Anistia Internacional, World Wide Fund for Nature (WWF) e Transparência Internacional
6	3/10/2022	<i>Carta à OCDE: insista para que o Brasil atenda aos altos padrões da OCDE em matéria de proteção ambiental, climática e indígena</i>	Por meio da carta, as OSCs insistem que os Estados-membros e a OCDE sejam exigentes com as mudanças e reformas políticas brasileiras descritas no roteiro de acessão.	Assinada por 44 OSCs <sup>2</sup>

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Disponível em: [https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/05/2021\\_05\\_10-Carta-para-OCDE-com-assinaturas1.pdf](https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/05/2021_05_10-Carta-para-OCDE-com-assinaturas1.pdf). Acesso em: 23 jan. 2024.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.climateadvisers.org/wp-content/uploads/2022/10/Carta-a-OCDE-Insista-para-que-o-Brasil-atenda-aos-altos-padroes-da-OCDE-em-materia-de-protecao-ambiental-clima-e-indigena-2022.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

O documento foi a *Carta sobre a Amazônia e seus Defensores para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*, que tinha como alvo uma discussão específica no Epoc, que preparava uma revisão do *status* brasileiro para uma reunião em fevereiro. A carta foi escrita em São Paulo e encaminhada aos representantes permanentes dos Estados-membros da OCDE. Nesse documento, assinado pelo diretor adjunto da HRW do Brasil e pelo diretor interino de meio ambiente e direitos humanos da HRW, foram denunciadas as políticas na Amazônia do governo Bolsonaro, com foco especial nos impactos nos direitos humanos e nas questões ambientais. O documento argumentava que o governo Bolsonaro agiu “ativa e abertamente” contra o mandato do Epoc. Em particular, a carta acusava o governo de ter “sabotado as agências de proteção e fiscalização ambiental do Brasil, acusado falsamente OSCs de crimes ambientais, afastando-as também da formulação de políticas, e procurado minar os direitos dos povos indígenas” (Carta..., 2021). Além disso, o documento ainda apresentou detalhes sobre os impactos das políticas durante o governo Bolsonaro para o aumento das taxas de desmatamento na Amazônia brasileira, insistindo no papel da floresta como um ecossistema vital para conter o aquecimento global.

Entre os temas detalhados na carta estavam: desmatamento; queimadas; agências ambientais enfraquecidas; impunidade na destruição ambiental; enfraquecimento da proteção em terras indígenas; impunidade para a violência contra defensores da floresta; corrupção ligada à destruição ambiental; e hostilidade com a sociedade civil. Com esses argumentos, as OSCs informaram que, se o Epoc melhorasse a situação ambiental do Brasil, enviaria uma mensagem desencorajadora aos defensores da Amazônia. As OSCs solicitaram aos membros da OCDE que enviassem sinais claros à administração Bolsonaro informando sobre a necessidade de realizar reformas radicais nos setores do ambiente e dos direitos humanos. Além disso, a carta pediu que os membros da OCDE não apoiassem a candidatura brasileira à acessão, a menos que as políticas fossem alteradas e melhoradas.

Posteriormente, em maio de 2021, outra carta foi entregue à OCDE, dessa vez ao secretário-geral, Mathias Cormann, sobre o retrocesso de Bolsonaro em direitos humanos e questões ambientais. Essa carta dizia respeito em particular a dois projetos de lei (PLs) nacionais (PLs nºs 191/2020 e 3.729/2004, na Câmara, sendo seu correspondente no Senado o PL nº 168/2018), que fragilizariam as regras ambientais e facilitariam, respectivamente, a aceleração de projetos de alto risco e a exploração de recursos naturais em terras indígenas. O argumento era semelhante ao anterior e afirmava que, ao ignorar esses fatos, e caso a ação brasileira fosse referendada pela OCDE, a organização enviaria uma mensagem errada aos ativistas que lutam pelo clima e meio ambiente. As organizações pressionaram pelo estabelecimento, no roteiro de acessão, de critérios rigorosos a serem implementados domesticamente. A carta foi um sinal de ação

coletiva e união das OSCs, por ter sido assinada por mais de sessenta organizações. Em novembro do mesmo ano, outra carta da HRW foi encaminhada aos embaixadores da OCDE, demonstrando a preocupação das OSCs com o processo de acessão do Brasil.<sup>33</sup> Naquele momento, a HRW parabenizou o relatório ambiental da OCDE publicado sobre o Brasil (OECD, 2021) e sugeriu diversas recomendações que permitiriam ao Brasil melhorar sua política ambiental. A carta incentivou os Estados-membros da OCDE a pressionar o governo para que tomasse medidas imediatas a fim de reverter a destruição ambiental da administração Bolsonaro.

Em 25 de janeiro de 2022, a OCDE anunciou que a candidatura brasileira à organização havia sido aprovada e que, nos meses seguintes, o roteiro para a acessão seria elaborado pelos diferentes comitês. Em 19 de abril de 2022, a HRW enviou novamente uma carta à OCDE informando que a administração Bolsonaro estava agindo contra a Declaração do Sexagésimo Aniversário da OCDE e a Declaração do Conselho Ministerial. A carta solicitava que as políticas ambientais do governo Bolsonaro fossem examinadas, apontando para a inconsistência em relação às prioridades de direitos humanos e ambientais da OCDE. Ademais, a carta apresentava recomendações para o roteiro de acessão, incluindo a necessidade de assegurar o cumprimento efetivo das leis ambientais, a responsabilização de crimes contra defensores do meio ambiente, a garantia de proteção aos povos indígenas e a diligência de direitos humanos e ambientais nas cadeias de produção das empresas. O documento reforçava ainda que a aprovação da acessão do Brasil prejudicaria a credibilidade da OCDE.<sup>34</sup>

No dia seguinte (20 de abril), foi enviada outra carta assinada por diferentes OSCs: HRW, Anistia Internacional, WWF e Transparência Internacional. Nesse momento, foi feito um novo pedido para incluir a participação da sociedade civil no processo de acessão. É importante destacar que as OSCs não são incluídas diretamente no processo de acessão, que é restrito à OCDE e ao governo do país candidato. Os signatários da carta alegaram que a participação social seria fundamental na construção do roteiro para a acessão do Brasil, bem como para uma avaliação independente do Brasil no seguimento das melhores práticas e normas da OCDE. Por fim, essas organizações solicitaram uma reunião com o secretário-geral da OCDE.<sup>35</sup>

As ações políticas foram encaminhadas sistematicamente à OCDE, estratégia que foi mobilizada não apenas para incidir nas políticas públicas no Brasil, por meio da pressão internacional à OCDE e aos países-membros da organização,

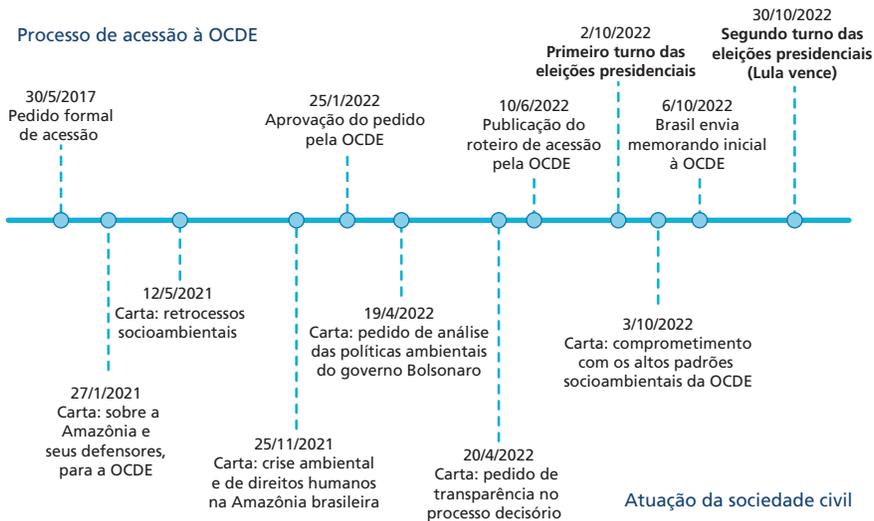
33. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2021/11/25/380515>. Acesso em: 13 jan. 2024.

34. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2022/04/19/letter-oecd-secretary-general-ambassadors-and-environmental-policy-committee>. Acesso em: 25 jan. 2024.

35. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2022/04/20/joint-letter-human-rights-watch-amnesty-international-wwf-and-transparency>. Acesso em: 13 jan. 2024.

mas também para ampliar o processo de discussão sobre a candidatura brasileira. Nesse caso, foi solicitada maior participação social no processo de acesso. As ações políticas foram complementadas por ações de conhecimento, que serão discutidas na próxima subseção.

FIGURA 2  
Ações políticas



Elaboração dos autores.

### 5.5 Ações de conhecimento

A produção de conhecimento foi outra estratégia para apoiar as reivindicações das OSCs e mostrar, a partir de evidências, os efeitos das políticas do governo Bolsonaro em diferentes setores. Uma das primeiras ações nesse sentido foi a tradução pela Conectas do relatório *Evaluating Brazil's Progress in Implementing Environmental Performance Review Recommendations and Promoting its Alignment with OECD Core Acquis on the Environment*, publicado em 2021 pela OCDE, no qual a política ambiental no Brasil foi avaliada (documento 1 no quadro 3). O relatório, financiado pelo United Kingdom's Prosperity Fund, tinha por objetivo auxiliar o país a melhorar as políticas públicas conforme os instrumentos da OCDE. Nele, foram apontadas diversas áreas em que o Brasil precisava aprofundar ou revisar sua política para o meio ambiente (OECD, 2021).

Uma série de seis relatórios sobre políticas públicas (*policy papers*), sendo uma introdução e cinco documentos temáticos, foi produzida em conjunto pela OECD Watch e outras OSCs, em particular a Conectas e a FIDH, para mostrar que o Brasil não estava atendendo aos padrões da OCDE. Os relatórios

focaram as seguintes áreas: i) desmatamento e mudanças climáticas; ii) degradação ambiental; iii) ameaças aos povos indígenas no Brasil; iv) ameaças aos defensores ambientais e dos direitos humanos no Brasil; e v) direitos dos trabalhadores e proteção social (quadro 3). Os relatórios mencionam explicitamente o processo de acessão do Brasil e os diferentes princípios e normas da OCDE, que o país não estava cumprindo. A produção desses documentos políticos tinha por objetivo revelar lacunas jurídicas e políticas em cada tema específico e sugerir formas de intervenção à OCDE.

**QUADRO 3**  
**Ações de conhecimento**

Número	Data	Título	OSC
1	16/12/2021	<i>Avaliação do Progresso do Brasil na Implementação das Recomendações Previstas na Avaliação de Desempenho Ambiental e na Promoção de Seu Alinhamento com o Acervo Básico da OCDE sobre Meio Ambiente</i>	Conectas
2	22/3/2022	<i>Lacunas de Governança Socioambiental no Brasil: utilizando o processo de acessão à OCDE para fortalecer os direitos humanos e a proteção ambiental</i>	OECD Watch, Conectas e FIDH
3	22/3/2022	<i>Desmatamento e Mudanças Climáticas no Brasil: lacunas de governança</i>	OECD Watch e Conectas
4	22/3/2022	<i>Degradação Ambiental no Brasil: lacunas legais e políticas</i>	OECD Watch e FIDH
5	22/3/2022	<i>Ameaças aos Direitos dos Povos Indígenas no Brasil: lacunas legais e políticas</i>	OECD Watch e Conectas
6	22/3/2022	<i>Ameaças aos Defensores Ambientais e dos Direitos Humanos no Brasil: lacunas legais e políticas</i>	OECD Watch, FIDH, Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (OBS) e Organização Mundial contra a Tortura (OMCT)
7	22/3/2022	<i>Direitos Trabalhistas e Proteção Social no Brasil: lacunas de governança</i>	OECD Watch e FIDH

Elaboração dos autores.

A denúncia da política brasileira pode ser ilustrada na introdução do relatório publicado em março de 2022, *Desmatamento e Mudanças Climáticas no Brasil: lacunas de governança*, quando é afirmado que

hoje, o Brasil está longe de alcançar um alinhamento com esses valores, padrões e obrigações. O histórico do país em relação à proteção ambiental, ao combate ao desmatamento e às mudanças climáticas, à salvaguarda de seu espaço cívico e à proteção dos direitos humanos dos trabalhadores, dos defensores do meio ambiente e direitos humanos, dos povos indígenas e de outras comunidades tradicionais, tornam o Brasil inapto à acessão (Aleixo e Junior, 2022, p. 5).

Outro elemento presente em todos os documentos de política foi uma seção apresentando diferentes instrumentos jurídicos da OCDE, na qual eram listados decisões,

recomendações e documentos da organização sobre o tema. No caso dos direitos indígenas, por exemplo, o relatório que trata do tema (documento 5 do quadro 3) argumentou que “doze instrumentos jurídicos da OCDE mencionam povos e comunidades indígenas”, que, em geral, “expressam a ideia de que a formulação de políticas públicas deve atender os interesses econômicos e respeitar os direitos das populações indígenas, como a autodeterminação e o CLPI [Consentimento Livre, Prévio e Informado]”<sup>36</sup> (Aleixo e Junior, 2022, p. 18). O documento argumentava, adicionalmente, que

em vista disso, durante qualquer processo para considerar o ingresso do Brasil na OCDE, a organização deve focar sua atenção na forma como o Brasil está lidando com os direitos dos povos indígenas. A OCDE deve assinalar a erosão gradual das políticas do país sobre povos indígenas e ponderar como isso implica na incapacidade do Brasil de satisfazer suas obrigações de direitos humanos à luz do direito internacional (Aleixo e Junior, 2022, p. 19).

Os relatórios também apresentavam recomendações para reformas no Brasil e para o processo de acesso à OCDE. Era uma lista de orientações, em geral, defendendo que o Brasil deveria adotar diferentes medidas (leis, regulamentos, estruturas organizacionais como ministérios etc.) para atender aos padrões da OCDE. O relatório sobre proteção social (documento 7 do quadro 3) defendia, por exemplo, que, “para se alinhar aos padrões da OCDE e ao desempenho dos demais estados membros, o Brasil deve adotar uma série de reformas imediatas” e apresentava uma “lista não exaustiva de algumas dessas medidas que Conectas Direitos Humanos, OCDE Watch e FIDH instam como prioritárias para o Brasil” (Nakaharada *et al.*, 2022, p. 26). No final do documento, as OSCs que assinaram o relatório solicitaram à OCDE e aos comitês relevantes ou aos Estados-membros diferentes pedidos. A título ilustrativo, no documento mencionado, foi solicitado aos Estados-membros da OCDE, por exemplo, que

a OCDE defenda seus valores sobre o Estado de direito, direitos humanos e meio ambiente por meio da: garantia de que as revisões técnicas dos comitês relevantes da OCDE sejam transparentes e participativas; garantia de que os comitês relevantes da OCDE exijam que o Brasil adote as reformas que este documento recomenda durante seu processo de acesso; e conceda a adesão do Brasil somente se tiver implementado as reformas domésticas necessárias para atender aos valores e padrões da OCDE (Nakaharada *et al.*, 2022, p. 28).

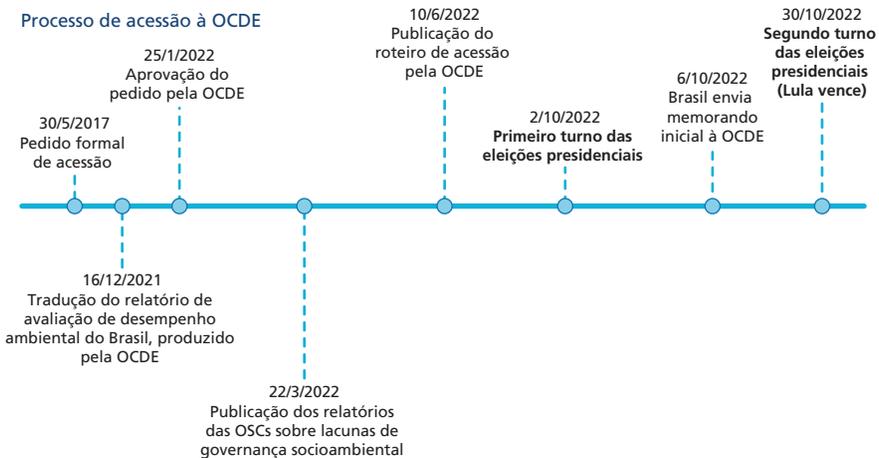
As ações políticas e de conhecimento foram empreendidas com maior intensidade entre a aprovação do processo de acesso e a publicação do roteiro (figuras 1 e 2). Havia um padrão nas cartas e nos artigos, que apresentavam

---

36. O CLPI, previsto pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre povos indígenas e tribais, garante aos povos indígenas o direito de serem consultados previamente em relação a ações que impactem seus territórios e recursos (Brasil, 2019b).

primeiro os problemas do Brasil, expondo o fracasso no cumprimento dos padrões da OCDE. Em seguida, foram identificados os instrumentos relevantes da OCDE na área de interesse das ações. Por fim, foram apresentadas recomendações à OCDE para pressionar o Brasil a melhorar as políticas em cada setor. As organizações defendiam que a acessão brasileira não deveria ser aprovada pela OCDE, considerando as condições em que as políticas públicas do país se encontravam naquele momento. Argumentava-se que uma eventual aprovação comprometeria a imagem da OCDE, além de enviar uma mensagem desencorajadora aos ativistas sociais e ambientais que haviam defendido e atuado com políticas públicas nos diversos setores tratados pelas OSCs. Na próxima subseção, as ações serão discutidas ao longo do tempo.

FIGURA 3  
Ações de conhecimento



Atuação da sociedade civil

Elaboração dos autores.

### 5.6 O processo transnacional das OSCs

Na figura 2, podemos observar o fluxo de ações das OSCs e localizá-las em diferentes momentos ao longo do processo de adesão. A primeira carta foi em janeiro de 2021, enquanto a terceira, em novembro, ou seja, antes da aprovação do pedido de acessão. A investigação identificou também que as OSCs seguiam cuidadosamente as diferentes etapas do governo e tentavam estabelecer contatos sistemáticos com a OCDE. Em março de 2022, foram publicados documentos de política e, em abril, foi enviada uma carta ao secretário-geral, aos embaixadores e delegados da OCDE. Esse movimento continuou nos meses seguintes. Nas eleições presidenciais, Lula esteve à frente de Bolsonaro no primeiro turno, mas ainda havia muita incerteza quanto ao resultado. É possível que o Brasil tenha

aproveitado esse momento político para enviar o memorando de acordo para iniciar o processo de acesso à OCDE, em 6 de outubro de 2022. No entanto, as OSCs não pararam as suas ações e enviaram uma carta à OCDE assim que o primeiro turno foi decidido (figura 2).

O impacto das OSCs no processo de acesso é difícil de ser medido. Não foram encontradas evidências suficientes para afirmar que exista relação direta, por exemplo, entre as ações das OSCs e o comportamento da OCDE. A pesquisa identificou que é possível que tenha sido criada uma dinâmica de relação entre OSCs, países da OCDE e membros dos comitês. Nessa relação, é possível que representantes de países e membros dos comitês tenham se nutrido das informações produzidas pelas OSCs. As informações podem ter sido utilizadas para fundamentar as posições de países e dos comitês em relação aos assuntos de seus interesses e de sua competência, sobretudo nas discussões sobre a elaboração do roteiro de acesso brasileiro. A OCDE é uma organização vasta e complexa, que conta com um amplo grupo de apoio, como os comitês técnicos e consultores, para a preparação de suas decisões. O roteiro de acesso é organizado por temas, e seu conteúdo é preparado a partir das avaliações dos comitês técnicos. A seção I do roteiro de acesso para o Brasil, que trata dos valores compartilhados, visão e prioridades, insiste em temas que fazem parte da declaração sobre a visão da OCDE, definida no sexagésimo aniversário da organização, a saber, a preservação da liberdade individual, a democracia, o Estado de direito e a defesa dos direitos humanos (OECD, 2022, p. 2). A OCDE insiste no roteiro em sua condição de comunidade de países que compartilham esses valores. Os países candidatos à acesso devem demonstrar mentalidade semelhante em relação aos referidos valores. O roteiro de acesso ainda define que esses valores, visão e prioridades serão um elemento central no processo de acesso e que serão levados em consideração na avaliação para decidir sobre o convite ao país candidato em integrar a OCDE (OECD, 2022, p. 2). Apesar de existirem menções sobre temas nos quais as OSCs atuaram ativamente perante a OCDE, no caso do roteiro de acesso brasileiro, qualquer afirmação sobre as relações de causa e efeito precisa ser investigada com maior profundidade.

Com a pesquisa, foi possível observar que, após o final do governo Bolsonaro, as ações das OSCs diminuíram, o que pode estar relacionado a pelo menos dois fatores. O primeiro diz respeito a uma mudança de projeto político no governo, que iniciou políticas de proteção dos direitos humanos e conservação da natureza, com a terceira gestão de Lula. O segundo, a um esfriamento do processo de acesso à OCDE, que deixou de ser uma prioridade em política externa do governo Lula. No início de 2003, após uma reunião com Mathias Cormann, secretário-geral da OCDE, o ministro da Fazenda Fernando Haddad afirmou que sua pasta possui um grupo de trabalhos para eventual entrada na OCDE e que

a decisão dos próximos passos cabia ao presidente brasileiro.<sup>37</sup> Em uma de suas poucas menções à OCDE, Lula afirmou que o Brasil possui interesse em entrar na organização, mas apresentou ressalvas quanto ao papel do país, dizendo que não poderia participar como um “país menor”.<sup>38</sup> O ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, por seu turno, afirmou que é preciso “conter expectativas exageradas quanto a prazos” e que o novo governo ainda está avaliando “as obrigações e vantagens decorrentes do ingresso como membro pleno da OCDE”.<sup>39</sup> Uma de nossas entrevistadas afirmou que a OCDE continua sendo uma plataforma de ação, mas que, neste momento, serve para se opor especialmente às propostas em curso no legislativo.<sup>40</sup>

## 6 CONCLUSÃO

O processo de acessão brasileiro tem sido um caso particular em relação à participação das OSCs. Essas organizações se engajaram, pressionando, de maneira constante, a OCDE para usar mecanismos que cobrassem do Brasil a adoção ou a transformação de políticas públicas, principalmente nas áreas de meio ambiente e direitos humanos. Além de identificar as organizações envolvidas no processo de acessão, a pesquisa também procurou responder a perguntas relacionadas às motivações sobre o engajamento das OCSs e suas estratégias. Diferentes literaturas foram mobilizadas para responder às perguntas, como análise de política externa, políticas públicas e movimentos sociais transnacionais.

Este artigo apresentou evidências sobre a atuação constante da sociedade civil por um período de aproximadamente dois anos. Por meio do envio de cartas e de produção de conhecimento, as OSCs alertaram a OCDE sobre a situação das políticas públicas no Brasil. Essa mobilização contou com a participação de mais de sessenta entidades da sociedade civil, sendo as principais a Conectas, a OECD Watch, a HRW e a FIDH. É interessante pontuar que, além de alertas e denúncias, também foram feitas sugestões para a OCDE auxiliar o Brasil no processo de alinhamento com as suas diretrizes. O objetivo da pressão realizada por parte das OSCs à OCDE não era de impedir a acessão do país à organização nem de transmitir a mensagem que uma possível membresia não seria benéfica, mas de incentivar reformas políticas que garantissem o desenvolvimento sustentável, os direitos humanos, a transparência e a qualidade da democracia.

37. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/01/18/governo-avalia-termos-para-entrada-na-ocde-e-adia-comando-nos-brics-para-2025.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2024.

38. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/01/30/lula-diz-que-brasil-tem-interesse-em-participar-da-ocde-mas-no-como-pas-menor.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2024.

39. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/entrevistas-mre/mauro-vieira-2023/perspectivas-e-desafios-da-diplomacia-do-novo-governo-brasileiro-revista-tcu-1o-semester-2023>. Acesso em: 22 jan. 2024.

40. Entrevista 1, com representante da Conectas Direitos Humanos, realizada em São Paulo, em 17 de outubro de 2023, por Osmany Porto de Oliveira e Raphaella Akemi Hirasawa.

A pesquisa com foco nas ações das OSCs colocou em evidência as relações pouco exploradas entre ONGs, organizações internacionais, política externa e transferência de políticas públicas. O artigo ajuda a compreender a interação entre as OSCs e a OCDE, que é nos dias atuais uma das maiores plataformas de difusão internacional de políticas públicas. A discussão empírica mostra de que forma política externa e política pública estão intrinsecamente conectadas. Por um lado, a política externa trata da acessão do Brasil a uma organização internacional, a OCDE; por outro, esse processo de política externa não pode ser dissociado da adoção (transferência) do conjunto de políticas públicas que compõem o *acquis* da OCDE, que é uma condição para a acessão. O estudo da política externa como política pública é um campo promissor no Brasil. Assim como o caso da ação transnacional das OSCs junto à OCDE, há diversos exemplos que podem ser explorados no caso brasileiro. São necessárias mais pesquisas nesse sentido para testar empiricamente conceitos e teorias, bem como para explorar novas estratégias metodológicas, de modo a expandir as fronteiras do conhecimento no campo.

## REFERÊNCIAS

- ALEIXO, A.; JUNIOR, M. **Desmatamento e mudanças climáticas no Brasil:** lacunas de governança. [s.l.]: OECD Watch; Conectas Direitos Humanos, 2022.
- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence of decision:** explaining the cuban missile crisis. New York: Longman, 1999.
- ANTONIELLI, A. B. How do experts resist a development cooperation project? The case of the Mozambique-Brazil generic medicine factory. **Contexto Internacional**, v. 44, n. 1, 2022.
- BISSESSAR, A. M. **Policy transfer, new public management and globalization:** Mexico and the Caribbean. Boston: University Press of America, 2002.
- BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial**, 11 abr. 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm). Acesso em: 24 jan. 2024.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. **Diário Oficial**, 5 nov. 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo72](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo72). Acesso em: 24 jan. 2024.

CARROLL, P. Policy transfer and accession: a comparison of three international governmental organisations. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 3, p. 280-296, 2014.

CARTA sobre a Amazônia e seus defensores para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Human Rights Watch**, 27 jan. 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2021/02/06/377798>. Acesso em: 13 jan. 2024.

CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. The OECD and “the rest”: analyzing the limits of policy transfer. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 3, p. 249-265, 2014.

COZENDEY, C. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos. *In*: ARAÚJO, E. *et al.* **Cadernos de política exterior**. Brasília: Funag, 2019.

DELLA PORTA, D.; TARROW, S. G. (Ed.). **Transnational protest and global activism**. Lanham: Rowman and Littlefield, 2005.

DELPEUCH, T. Comprendre la circulation internationale des solutions d’action publique: panorama des policy transfer studies. **Critique Internationale**, v. 43, n. 2, p. 153, 2009.

DESIDERÁ, W. A. Por que o monitoramento e a avaliação da política externa não se consolidaram como uma agenda de pesquisa produtiva do campo da análise de política externa? Uma explicação geral de cunho teórico-metodológico. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 33, p. 161-169, 2022.

DOLOWITZ, D.; HADJIISKY, M.; NORMAND, R. (Ed.). **Shaping policy agendas: the micro-politics of economic international organizations**. Northampton: Edward Elgar Pub, 2020.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

DOLOWITZ, D. P.; PLUGARU, R.; SAURUGGER, S. The process of transfer: the micro-influences of power, time and learning. **Public Policy and Administration**, v. 35, 2019.

FARIA, C. A. P. de. **Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2021.

FOUILLEUX, È. À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires? **Revue Française de Science Politique**, v. 59, n. 4, p. 757, 2009.

FRANCESCO, F. D.; GUASCHINO, E. Reframing knowledge: a comparison of OECD and World Bank discourse on public governance reform. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 113-128, 15 May 2019.

FRANCESCO, F. D.; RADAELLI, C. M. (Ed.). **The Elgar Companion to the OECD**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

GERRING, J. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 14, 2004.

GIVAN, R. K.; ROBERTS, K. M.; SOULE, S. A. **The diffusion of social movements: actors, mechanisms, and political effects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GODINHO, R. de O. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**. Brasília: Funag, 2018.

GOMIDE, A. A.; SILVA, M. M. S. e; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; Inct/PPED, 2023.

HADJIISKY, M.; PAL, L. A.; WALKER, C. **Public policy transfer: micro-dynamics and macro-effects**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. [s.l.]: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R. O.; NYE JUNIOR, J. S. Realism and complex interdependence. *In*: \_\_\_\_\_. **Power and interdependence**. Boston: Longman, 2012. p. 19-31.

KUDRLE, R. T. The OECD and the international tax regime: persistence pays off. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 3, p. 201-215, 2014.

LADI, S. **Globalisation, policy transfer and policy research institutes**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2005.

LANDMAN, T. **Issues and methods in comparative politics: an introduction**. New York: Routledge, 2007.

LEÃO, A. P. F. **Os condicionantes domésticos e internacionais do processo de difusão internacional da agenda social brasileira (1995-2016)**. 2022. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

LEGRAND, T.; VAS, C. Framing the policy analysis of OECD and Australian VET interaction: two heuristics of policy transfer. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 3, p. 230-248, 2014.

LIMA, M. R. S. de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

\_\_\_\_\_. Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de (Ed.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp/Fiocruz, 2018. p. 127-154.

MELLO, F. de C. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, 2020.

MELLO, F. de C.; FORTES, A. R. S.; MORAIS, G. de P. O processo de acessão do Brasil à OCDE ao final do governo Bolsonaro. **Revista Conjuntura Austral**, v. 14, n. 66, 2023.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MILHORANCE, C. **New geographies of global policy-making**: South-South networks and rural development strategies. New York: Routledge, 2018.

MOLONEY, K. **Who matters at the World Bank?** Bureaucrats, policy change, and public sector governance. [s.l.]: Oxford University Press, 2022.

NAKAHARADA, C. *et al.* **Direitos trabalhistas e proteção social no Brasil**: lacunas de governança. [s.l.]: OECD Watch; Conectas Direitos Humanos, 2022.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Active with Brazil**. Paris: OECD, 2018.

\_\_\_\_\_. **Evaluating Brazil's progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core *acquis* on the environment**. Paris: OECD, 2021.

\_\_\_\_\_. **Roadmap for the OECD accession process of Brazil**. Paris: OECD, 2022.

ONGs defendem que Brasil respeite direitos humanos e ambientais para ingressar na OCDE. **Conectas Direitos Humanos**, 31 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/ongs-defendem-que-brasil-respeite-direitos-humanos-e-ambientais-para-ingressar-na-ocde/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

PAL, L. A. **Frontiers of governance**: the OECD and global public management reform. Basingstonke: Palgrave Macmillan, 2012.

PETERS, B. G. Policy transfers between governments: the case of administrative reforms. **West European Politics**, v. 20, n. 4, p. 71-88, 1997.

PINTO, D. F. de S. **OCDE**: uma visão brasileira. Brasília: IRBr/Funag, 2000.

PORTO DE OLIVEIRA, O. A prelude to policy transfer research. *In: \_\_\_\_\_*. (Ed.). **Handbook of policy transfer, diffusion and circulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 1-24.

\_\_\_\_\_. Brazil: cooperation, policy transfer and resistance. *In: FRANCESCO, F. de; RADAELLI, C. M. (Org.). The Elgar Companion to the OECD*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023. p. 221-231. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781800886872.00029>.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; FARIA, C. A. P. Policy transfer, diffusion and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, p. 13-32, 2017.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; GONNET, C. O. Comparative transfer analysis: policy instruments, space and time. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 25, n. 4, p. 367-384, 2023.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RADAELLI, C. M. Europeanization, policy learning, and new modes of governance. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 10, n. 3, p. 239-254, 2008.

SABOURIN, E.; GRISA, C. (Ed.). **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos, 2018.

SANCHEZ, M. R. O Brasil e a OCDE: uma aproximação pelas bordas. **Textos Cindes**, n. 4, dez. 2008.

SANCHEZ, M. R. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 125-143, 2006.

SAURUGGER, S.; SUREL, Y. L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. **Revue Internationale de Politique Comparée**, v. 13, n. 2, p. 179, 2006.

SILVA, M. M. de S. e; PORTO DE OLIVEIRA, O. Incorporating time into policy transfer studies: a comparative analysis of the transnational policy process of conditional cash transfers and participatory budgeting. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 25, n. 4, p. 418-438, 2023.

STONE, D. Think tanks, global lesson-drawing and networking social policy ideas. **Global Social Policy: An Interdisciplinary Journal of Public Policy and Social Development**, v. 1, n. 3, p. 338-360, 2001.

STONE, D.; PAL, L. A.; PORTO DE OLIVEIRA, O. Private consultants and policy advisory organizations: a blind spot on policy transfer research. *In*: PORTO DE OLIVEIRA, O. **Handbook of policy transfer, diffusion and circulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021.

TARROW, S. Dynamics of diffusion: mechanisms, institutions and scale-shift. *In*: GIVAN, R. K.; ROBERTS, K.; SOULE, S. A. (Ed.). **The diffusion of social movements: actors, mechanisms and political effects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

TARROW, S.; MCADAM, D. Scale shift in transnational contention. *In*: DELLA PORTA, D.; TARROW, S. (Ed.). **Transnational protest and global activism**. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2005. p. 121-150.

THORSTENSEN, V.; MOTA, R. C. O Brasil frente ao “modelo de sustentabilidade” da OCDE. **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, p. 201-236, 2021.

WEYLAND, K. **Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

WOOD, A. Multiple temporalities of policy circulation: gradual, repetitive and delayed processes of BRT adoption in South African cities. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 39, n. 3, p. 568-580, 2015.

