



ENAP

# Entrando para o Clube

A gestão de campanhas de  
políticas públicas

O caso do ingresso da  
Colômbia à OCDE (2011-2018)

*Juan Carlos Cortázar Velarde*

Brasília | DF  
2022



Enap, 2022.

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

### **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

Presidente

**Diogo Godinho Ramos Costa**

Diretora-Executiva

**Rebeca Loureiro de Brito**

Diretora de Altos Estudos

**Flávia de Holanda Schmidt**

Diretor de Educação Executiva

**Rodrigo Torres**

Diretor de Desenvolvimento Profissional

**Paulo Marques**

Diretora de Inovação (Substituta)

**Camila de Castro Barbosa Medeiros**

Diretora de Gestão Interna

**Alana Regina Biagi Silva Lisboa**

Revisão gramatical

**Renata Mourão**

Projeto gráfico e editoração eletrônica

**Yasmin Carvalho e Amanda Soares**

### **Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap**

V432e      Velarde, Juan Carlos Cortázar  
Entrando para o Clube: a gestão de campanhas de políticas públicas: o caso do ingresso da Colômbia à OCDE (2011-2018) / Juan Carlos Cortázar Velarde.. -- Brasília: Enap, 2022.  
96 p. : il.

Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-87791-01-2

1. Ciências Sociais Aplicadas. 2. Administração Pública. 3. Políticas Públicas. 4. Gestão de Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230



**Escola Nacional de Administração Pública**

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

# Sumário

<b>I. Introdução</b>	<b>5</b>
<b>II. O processo de ingresso da Colômbia à OCDE (2011-2018)</b>	<b>9</b>
<b>1. Batendo à porta: os primeiros passos</b>	<b>9</b>
<b>2. Estabelecendo uma posição inicial: O Memorando Inicial</b>	<b>12</b>
<b>3. Convencendo os membros: as avaliações técnicas</b>	<b>17</b>
3.1) Uma rede de campanhas específicas	21
3.2) A dinâmica das negociações	24
3.3) Oferecendo provas convincentes	30
<b>4. Evitando o desastre</b>	<b>32</b>
4.1) Duas frentes na negociação sobre políticas trabalhistas	33
4.2) A interrupção surpresa das brechas judiciais	36
4.3) Dífceis interesses comerciais	38
<b>5. Epílogo: as portas estão se abrindo</b>	<b>41</b>

<b>III. Um marco para a compreensão da experiência: campanhas e processos</b> .....	<b>42</b>
1. O ingresso à OCDE como campanha de persuasão .....	43
2. A campanha de ingresso à OCDE vista como um processo .....	46
<b>IV. Por que a campanha funcionou?</b> .....	<b>49</b>
1. Uma campanha protegida e, ao mesmo tempo, adaptativa .....	50
2. A gestão de uma rede de campanhas .....	55
3. A articulação entre a dinâmica política e o conhecimento técnico ....	68
4. A gestão da responsabilidade como meio para evitar atrasos .....	73
5. A negociação política como meio para enfrentar as crises .....	78
<b>V. Aprendendo com o caso: uma campanha que superou as suas vulnerabilidades</b> .....	<b>85</b>
<b>Referências bibliográficas</b> .....	<b>92</b>

---

# I. Introdução

Juan Carlos Cortázar<sup>1</sup>

Entre 2011 e 2018, o governo colombiano lançou uma longa campanha para tornar-se membro da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um caminho que alguns países latino-americanos - México e Chile - já haviam seguido com sucesso, enquanto outros aspirantes haviam enfrentado dificuldades para completar. A campanha exigiu um grande esforço transversal, envolvendo quase todos os setores do Poder Executivo colombiano e, inclusive, as entidades de outros poderes do Estado e órgãos que gozam de autonomia constitucional. O objetivo deste esforço para receber o convite formal e se tornar membro da organização exigiu um trabalho técnico detalhado para demonstrar que o país cumpriu satisfatoriamente com os valores, políticas, padrões e recomendações da OCDE em 23 áreas de política pública.

<sup>1</sup> Peruano (Lima, 1964). Doutor em Administração (London School of Economics and Political Science), Magister em Administração e Políticas Públicas (Universidad de Chile) e Licenciado em Sociologia (Pontificia Universidad Católica del Perú). Professor do Departamento de Ciências Sociais e da Escola de Governo da Pontificia Universidade Católica do Peru. Professor em tempo parcial no Mestrado em Gestão e Políticas Públicas na Universidade do Chile e na Universidad Continental Peru).

O objetivo deste estudo é entender como o governo colombiano conseguiu projetar e administrar uma campanha tão longa sem perder o rumo ou sucumbir ao afinamento progressivo do referido esforço. A pesquisa aponta assim para a pergunta fundamental que, certamente, qualquer gestor público faria diante de uma experiência que, apesar da adversidade e do tempo, alcança seu objetivo: como funcionou? O que leva, em nível analítico, à pergunta: Por que funcionou? Ambas as questões geralmente surgem do interesse dos gestores públicos em aprender com a experiência de outros, ou seja, extrair dela conhecimentos aplicáveis no contexto singular necessariamente diferente do da experiência observada em que realizam seu trabalho.

Levando em consideração o ponto de vista acima mencionado, típico do campo da gestão pública, escolhemos aqui realizar um estudo de caso instrumental, ou seja, um estudo no qual, além do interesse intrínseco nas singularidades do processo histórico em estudo (a campanha da Colômbia para a OCDE), a ênfase é colocada na compreensão de seu funcionamento a partir de preocupações conceituais mais gerais (o funcionamento das intervenções políticas que, como será argumentado abaixo, pode ser entendido com referência ao tipo conceitual conhecido como campanha de políticas públicas). Os estudos de caso são uma metodologia utilizada recorrentemente no campo das ciências sociais (YIN, 1994), bem como no campo das políticas e gestão públicas. Este estudo está enquadrado na linha de pesquisa promovida por Barzelay (2007, 2019), que busca gerar conhecimento no campo da gestão pública através de um tipo específico de estudo de caso (que o autor chamou recentemente de estudos de caso focados em design). Embora este estudo seja considerado em dívida para com esta perspectiva e retoma muitas das propostas antigas e recentes do professor Barzelay, não é uma aplicação rigorosa e direta de sua síntese mais recente (2019), e talvez esteja mais próximo da síntese de 2007. Quanto à metodologia seguida para a elaboração do projeto do estudo e a geração e processamento das informações, ela responde em grande parte às diretrizes anteriormente propostas por Barzelay e Cortázar (2004).

A seguir, a Seção II apresenta a evidência do caso na forma de uma narrativa, que é apoiada por entrevistas semiestruturadas com nove atores diretamente envolvidos na campanha, bem como material secundário<sup>2</sup>. As evidências respondem exclusivamente ao ponto de vista dos atores colombianos, e o ponto de vista dos atores da OCDE não foi considerado no projeto. A Seção III apresenta a estrutura conceitual utilizada para enquadrar o caso, que modela a experiência em estudo como um processo e, mais especificamente, como uma campanha de políticas públicas. A Seção IV contém a análise das evidências, procurando compreender os eventos da campanha a partir da perspectiva processual acima mencionada. Para isso, seguimos a proposta de Barzelay (2007, 2019) de estudar os eventos como resultados da interação entre as características da concepção e execução da experiência em estudo e os fatores contextuais em que ela se desdobrou.

Finalmente, a Seção V oferece um conjunto de possíveis lições que emergem da experiência estudada, conhecimentos que poderiam ser úteis em contextos diferentes dos da experiência em estudo<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre a relevância desta decisão metodológica, ver: Barzelay e Cortázar, 2004.

<sup>3</sup> Esta seção se afasta da tendência usual de apresentar "lições" ou "boas práticas" que afirmam ser válidas em diferentes contextos e oportunidades, e é bastante orientada para sugerir linhas de reflexão que os leitores podem seguir ao enfrentar suas tarefas como gestores públicos envolvidos em campanhas de políticas públicas.

\*\*\*\*\*

O estudo foi realizado a pedido da Escola Nacional de Administração Pública do Brasil (Enap). Somos gratos pelo diálogo, interesse e acompanhamento de Diana Coutinho e Guilherme Mansur da Enap, bem como pelo diálogo e apoio de Juliana Torres do Departamento de Administração Pública da Colômbia. Da mesma forma, a orientação e discussões muito oportunas com o professor Michael Barzelay da *London School of Economics and Political Science* são reconhecidas com gratidão. Finalmente, os agradecimentos são devidos aos nove entrevistados que concordaram em compartilhar suas experiências como parte da campanha em estudo.



## II. O processo de ingresso da Colômbia à OCDE (2011-2018)

### 1. Batendo à porta: os primeiros passos

Em 24 de janeiro de 2011, o Presidente Juan Manuel Santos participou do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em Paris e solicitou formalmente a seus 33 membros que iniciassem o processo necessário para o ingresso da Colômbia à OCDE. Ao justificar seu pedido, o presidente disse que a Colômbia queria aderir à OCDE porque a via como "o clube das boas práticas" no governo e nas políticas públicas. Com relação a seu país, ele também disse que sua intenção era assumir o "limite que a OCDE tem para a entrada de países neste clube" como padrão ou referência para a política de desenvolvimento do país sul-americano<sup>4</sup>. No termo imediato, o objetivo era claro: o governo colombiano tinha que demonstrar aos países membros, através do processo estabelecido pela OCDE, que cumpria satisfatoriamente todas as normas técnicas que orientavam a organização.

Durante o processo eleitoral que o levou à Presidência em junho de 2010, Santos havia incluído, entre suas propostas, o ingresso da Colômbia às organizações como OTAN e OCDE. Como presidente eleito, durante uma visita à Europa em julho do mesmo ano, os governos alemão e francês apoiaram a ideia do ingresso da Colômbia à OCDE. Durante a mesma viagem, Santos manteve conversas com a Secretária Geral da OCDE<sup>5</sup>. Como resultado dessas conversas, e como um esforço para se aproximar antes de solicitar formalmente o ingresso, o governo colombiano iniciou conversas técnicas com dez comitês técnicos da OCDE sobre questões altamente sensíveis para os países membros, tais como integridade pública, gestão financeira e políticas regulatórias, entre outras.

<sup>4</sup> El Espectador, 24 novembro 2011.

<sup>5</sup> Portafolio, 07 julho 2010.

De volta a Bogotá, após a visita ao Conselho da OCDE no início de 2011, foi necessário responsabilizar alguém pelo que em breve seria o processo de adesão. Analogamente à forma pela qual o presidente decidiu abordar um dos principais temas da agenda de seu governo, nas conversas de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), Santos optou por fazer responsável, direta e pessoalmente, uma das Altas Conselheiras que fazia parte de seu ambiente imediato no Departamento Administrativo da Presidência da República (Presidência, a seguir). Este departamento era responsável pela coordenação transversal das ações do governo, dos ministérios e órgãos que o compunham e também incluía os Altos Conselheiros, designados por funções de acordo com a agenda presidencial para tratar de assuntos específicos. Catalina Crane foi, desde o início do governo em 2010, responsável pelo Alto Conselho para Competitividade e Gestão Público-Privada, e foi ela quem o presidente, retornando de Paris, tornou responsável pelo "processo da OCDE".

Catalina Crane, economista com estudos na Colômbia e nos Estados Unidos, já tinha ampla experiência de trabalho tanto no setor público quanto no privado. Seu relacionamento com o Presidente Santos data de pelo menos 1994, quando ela se juntou à Fundação de Boa Governança que Santos havia acabado de criar. Ela também o acompanhou em sua primeira candidatura fracassada à Presidência em 1997, e em 2000 ela foi nomeada vice-ministra quando Santos assumiu o cargo de Ministro da Fazenda no governo do Presidente Pastrana. Como parte de suas responsabilidades, Crane organizou as conversas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), necessárias para o apoio que este órgão prestou para o processo econômico colombiano.

A tarefa de Crane fazia parte do conjunto de responsabilidades que ela, como Alta Conselheira, assumiu. Progressivamente, como o processo exigiu mais esforço para alinhar e coordenar o trabalho de vários ministérios e organizações com os dez comitês da OCDE mencionados acima, Crane precisou formar um grupo de trabalho. No entanto, inicialmente, e até 2013, isto consistia apenas de um coordenador de acesso, que trabalhava subordinado à Crane. A criação do grupo de trabalho foi formalizada através de um Decreto Presidencial e uma Diretriz Presidencial, instrumentos necessários tanto para o governo fazer os pagamentos acordados à OCDE para financiar o processo de adesão<sup>6</sup>, quanto para os ministérios envolvidos incluírem em seus orçamentos anuais fundos para financiamento de viagens, conferências e estudos ligados à adesão. Entretanto, não foram criadas linhas orçamentárias específicas, nem foram criadas novas posições relacionadas ao acesso para Crane ou para o coordenador, que foram formalmente designados como conselheiros para a Presidência.

Crane e o coordenador começaram imediatamente a pressionar por três linhas de ação. A primeira se referia às discussões com dez comitês técnicos, alguns dos quais já estavam engajados desde 2010. Como parte desta linha, a Colômbia solicitou à OCDE a realização de um conjunto de estudos, que consistiam em uma avaliação do estado das políticas públicas colombianas nas áreas correspondentes a estes comitês<sup>7</sup>. Para fomentar o diálogo técnico em torno desses dez estudos, foram identificados os ministérios que deveriam ser envolvidos e foi organizada uma equipe técnica em cada área, geralmente sob a liderança de um vice-ministro. Os vice-ministros encarregados funcionaram como "representantes" com o coordenador e com Crane.

---

<sup>6</sup> O *Roadmap* estabelecia que, a partir da data de sua aprovação, a Colômbia se comprometeria a cobrir todas as despesas relacionadas ao processo de adesão, incluindo o custo do tempo de pessoal técnico da organização, missões, reuniões, documentação, coordenação e gestão, comunicações e despesas diversas.

<sup>7</sup> As revisões foram publicadas nas seguintes áreas: governança pública, reforma regulatória, política de desenvolvimento territorial e políticas de sustentabilidade ambiental.

Como segunda linha de trabalho, e como parte de uma estratégia destinada a mostrar "boa vontade" em termos de alinhamento com as normas da OCDE, o governo decidiu aderir formalmente a um conjunto relevante de instrumentos legais da OCDE. Assim, entre 2011 e 2013, o governo colombiano assinou a Declaração sobre Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais, o Acordo sobre Intercâmbio de Informações em Matéria Tributária e a Convenção Antissuborno. Na mesma linha, a Colômbia tornou-se membro do Centro de Desenvolvimento da OCDE, o grupo de reflexão da organização para o diálogo entre os países membros e os países em desenvolvimento não membros. Finalmente, uma terceira linha de ação consistiu em desenvolver uma ação política e diplomática consistente para obter o apoio dos governos membros da OCDE para a intenção da Colômbia de aderir à organização.

## **2. Estabelecendo uma posição inicial: o Memorando Inicial**

Aproximadamente dois anos depois que o Presidente Santos expressou à OCDE seu interesse na adesão do país em maio de 2013, o Conselho da OCDE decidiu abrir formalmente as negociações com o país<sup>8</sup>. A Secretaria Geral da OCDE deveria estabelecer os termos, condições e processo para a adesão. *O Roadmap for the Accession of Colombia to the OCDE Convention*<sup>9</sup>, aprovado em setembro de 2013 sem que o governo colombiano pudesse negociar seu conteúdo, expôs em grande detalhe as exigências e características do processo. O coração do *Roadmap* consistia em especificar o escopo e o conteúdo de um amplo conjunto de revisões técnicas aprofundadas a serem conduzidas pelos 23 comitês técnicos da organização. Esses comitês cobriam quase todas as áreas de políticas públicas que um país poderia ter, considerando questões econômicas, ambientais, sociais, financeiras, governamentais, científicas e tecnológicas. Esses estudos proporcionariam ao Conselho uma opinião formal sobre dois aspectos: i) a intenção e a capacidade da Colômbia de implementar os instrumentos

<sup>8</sup> Na mesma resolução, o Conselho autorizou negociações similares com a Costa Rica, a Letônia e a Lituânia. Na data da adesão formal da Colômbia (2020), a Letônia e a Lituânia haviam completado o processo obtido a adesão (2018).

<sup>9</sup> [https://one.OCDE.org/document/C\(2013\)110/FINAL/en/pdf](https://one.OCDE.org/document/C(2013)110/FINAL/en/pdf)

políticos da OCDE, e ii) uma avaliação das políticas e práticas públicas da Colômbia em comparação com as melhores políticas e práticas adotadas pela OCDE em cada área técnica. Assim, enquanto o primeiro aspecto tinha um ponto de referência relativamente concreto (cerca de 250 decisões, recomendações, declarações e acordos internacionais, ou seja, documentos formais), o segundo aludia a um conjunto de normas, recomendações e propostas técnicas, cujo grau de concretude variava de acordo com a área de política em questão. Em áreas como Química e Estatística, por exemplo, as normas políticas que o país tinha que cumprir foram claramente estabelecidas. Em outras áreas, tais como Governança Pública, Educação ou Trabalho e Emprego, a precisão das normas era mais difusa, muitas vezes referindo-se mais a valores e critérios do que a indicadores específicos.

O ponto de partida do processo de discussão técnica foi a apresentação pelo governo colombiano de um *Memorando Inicial*. Este documento tinha que indicar claramente a posição do país em relação a cada um dos 250 instrumentos referidos no parágrafo anterior, indicando também como a legislação, políticas e práticas colombianas estavam alinhadas de forma coerente com esses instrumentos. Com relação à posição sobre os instrumentos, o *Roadmap* declarou que as alternativas possíveis eram: aceitação, aceitação com um cronograma claro de implementação, aceitação sujeita a reservas ou observações, rejeição.

O documento afirmava claramente que se esperava que o país utilizasse as duas últimas opções muito excepcionalmente, advertindo também que o recurso a elas afetaria a decisão final do Conselho sobre se o país deveria ou não aderir à organização.

Na Presidência, Crane e o Grupo de Trabalho tiveram que se concentrar prontamente na elaboração e entrega do *Memorando Inicial*, pois esta era a chave que abriria a porta para negociações técnicas diretas entre o governo e o pessoal dos comitês da OCDE. Também deveria ser feito de tal forma que o convite formal da OCDE para aderir à organização ocorresse dentro do mandato do Presidente Santos (que terminou em 2014). Tal convite, entretanto, só ocorreria após os 23 Comitês terem dado ao Conselho um parecer formal positivo sobre o alinhamento do país com os instrumentos e padrões exigidos.

As responsabilidades de Catalina Crane e da Coordenadora de Acesso naquela época incluíam continuar a impulsionar as discussões técnicas com os 10 comitês que estavam em contato desde 2010, e a preparação do *Memorando Inicial*. Assim, eles tinham que decidir qual dos dezessete ministérios seria responsável por estabelecer a posição do país -assegurando que ela correspondesse a uma das duas opções de "aceitação" delineadas no *Roadmap*- em cada um dos 250 instrumentos, assegurando que a posição adotada fosse escrita e justificada de forma aceitável para a OCDE; e, finalmente, estabelecendo quem iria rever todas as respostas para que elas estivessem alinhadas com o propósito de aderir à organização.

Considerando as áreas políticas dos instrumentos, Crane e o Coordenador identificaram os ministérios e organizações que deveriam ter uma palavra a dizer sobre os instrumentos, e para impulsionar e acompanhar seu trabalho foi decidido ampliar a forma de trabalho que havia sido seguida com 10 comitês da OCDE desde 2010: organizar equipes técnicas (necessariamente mais transversais do que antes) e designar um vice-ministro ou funcionário como líder e, ao mesmo tempo, como "representante" do presidente em cada equipe. Também foi iniciada a prática de realizar reuniões mensais - ou mais frequentemente, se necessário - entre estes representantes, com Crane, e com o Coordenador de Adesão. Estas reuniões foram quase sempre realizadas na sede da Presidência. Durante estas reuniões, dúvidas foram esclarecidas, o progresso de cada equipe técnica foi monitorado e instruções foram "baixadas" da Presidência para as equipes ministeriais.

Em termos de elaboração da posição do país para cada instrumento da OCDE, uma grande dificuldade era garantir que os participantes das equipes tivessem uma noção clara do que era necessário para o *Memorando Inicial*.

De acordo com o *Roadmap*, cada instrumento da OCDE teve que ser analisado a fim de determinar como o marco institucional, a legislação e os marcos regulatórios colombianos cumpriam ou não os requisitos do instrumento. No caso desta avaliação, indicar que o país ainda estava longe de cumprir as disposições do instrumento, o *Memorando Inicial* deveria propor um plano de trabalho e um cronograma para alcançar o cumprimento através da legislação, do desenho de políticas ou de reformas. Uma justificativa tinha que ser tão sucinta e direta quanto possível. Expresso da maneira coloquial do país, Crane considerou que a questão central era "chulear" - para marcar - quais coisas estavam alinhadas, e quais não estavam, aos instrumentos da OCDE. Entretanto, com exceção daqueles atores que já haviam participado das discussões técnicas com a OCDE desde 2010, este tipo de exercício não chegou naturalmente a muitos dos atores envolvidos na tarefa, para os quais a tendência normal era elaborar extensas dissertações sobre o progresso feito por seus ministérios, mostrando todas as realizações em cada área de política.

Esta tendência tinha que ser controlada pela Presidência, e a edição e o estreitamento eram então necessários nas mãos de Crane e do Coordenador de Acesso. Este trabalho também envolveu assegurar que as respostas a cada instrumento estivessem alinhadas com a orientação estratégica do esforço global, ou seja, convencer o *staff* da OCDE da vontade do país em fazer avançar o processo de adesão de maneira apropriada. Isso implicava evitar possíveis contradições entre os argumentos utilizados para estabelecer uma posição sobre diferentes instrumentos, bem como exageros quanto ao grau de alinhamento das políticas colombianas em relação aos instrumentos da OCDE. Por esta razão, foi necessário que o trabalho de edição da Presidência também colocasse ênfase na aferição da coerência e precisão com que as equipes ministeriais defendiam o grau de conformidade existente. Embora este trabalho de argumentação descentralizada e edição ou verificação centralizada fosse exigente, durante a elaboração do *Memorando Inicial* não houve grandes confrontos entre as equipes ministeriais, ou entre elas e a Presidência.

Um elemento que sem dúvida facilitou a cooperação transversal e a aceitação pelos ministros e funcionários do forte e visível papel centralizador de Crane e do Coordenador de Acesso foi que todos estavam cientes de que a campanha para ingressar à OCDE era um assunto "no coração do presidente". De fato, o próprio Presidente Santos, durante as reuniões do Conselho de Ministros, insistiu em saber até que ponto a campanha estava avançando. Isto levou a um efeito inesperado: os ministros estavam procurando maneiras de mostrar uma conexão efetiva entre suas agendas e a campanha da OCDE, já que isto lhes oferecia a possibilidade de introduzir iniciativas ou medidas setoriais na agenda presidencial. Assim, a equipe da Presidência também teve que limitar o uso do argumento "esta é uma questão da OCDE", que muitas vezes serviu apenas como estrutura ou trampolim para uma iniciativa ministerial, decreto ou medida para ganhar a atenção presidencial.

Em março de 2014, sete meses após a aprovação do *Roadmap*, o governo colombiano apresentou formalmente o *Memorando Inicial* em Paris. Catalina Crane viajou para esta apresentação e, a partir deste marco, deixou seu posto em Bogotá para liderar o processo de adesão a partir de Paris. Como a Colômbia ainda não tinha uma missão diplomática junto à OCDE, Crane estava baseada nos escritórios fornecidos pela Missão Chilena junto à organização<sup>10</sup>. Na Presidência, María Lorena Gutiérrez, engenheira industrial e especialista em finanças com estudos nos Estados Unidos, que atuou como Alta Conselheira para a Boa Governança, substituiu Crane na liderança do processo de adesão à OCDE. A campanha de adesão estava, assim, nas mãos dos dois funcionários, um baseado na Presidência e, portanto, capaz de controlar o trabalho dos ministérios e equipes nacionais, e a outra baseada em Paris, onde ela poderia manter relações estreitas com os representantes dos países membros da OCDE e a administração da OCDE.

---

<sup>10</sup> O Chile foi o mais recente país latino-americano a aderir à organização, em 2010.



### 3. Convencendo os membros: as avaliações técnicas

Em maio de 2014, o governo da Colômbia estava em condições de iniciar, juntamente com o pessoal técnico da OCDE, o próximo passo. Isto consistiu nas revisões técnicas que, conforme estabelecido no *Roadmap*, deveriam ser realizadas na área de política correspondente a 23 comitês da OCDE (o Quadro 1 mostra as 23 áreas temáticas)<sup>11</sup>. Uma vez que a Colômbia tivesse a aprovação formal dos comitês, a Secretaria Geral da OCDE prepararia um relatório geral e uma recomendação ao Conselho da OCDE, que decidiria se aceitava ou não a Colômbia como membro da organização.

O passo que agora tinha que ser dado representava um conjunto de grandes desafios. O primeiro dizia respeito ao escopo do esforço desenvolvido até agora. Embora o governo colombiano tivesse, por iniciativa própria, iniciado discussões técnicas e solicitado vários estudos à OCDE em 2012 em 10 das áreas políticas em questão, o escopo temático agora dobrou, pois teriam que negociar em paralelo com o pessoal técnico dos 23 comitês da organização.

Um segundo desafio foi colocado pelo prazo para as negociações. O *Roadmap* não fez nenhuma exigência a esse respeito, afirmando que a duração das negociações dependia exclusivamente da capacidade do governo de fornecer as informações necessárias a cada comitê. No entanto, ela afirmou claramente que a Secretaria Geral não prepararia o relatório final e as recomendações ao Conselho da OCDE até que todos os 23 comitês tivessem emitido formalmente seu parecer favorável sobre as políticas e práticas da Colômbia. No entanto, afirmou claramente que a Secretaria Geral não prepararia o relatório final (...) Mais precisamente, o *Roadmap* declarou que os pareceres dos comitês deveriam ser apresentados à Secretaria "*como um único pacote*". Esta disposição impediu que se aproveitasse o fato de que em algumas áreas seria mais simples e mais rápido chegar a um acordo final (as 10 áreas nas quais a Colômbia já havia trabalhado com a OCDE, por exemplo), já que na prática o prazo final seria decidido pelo último comitê a dar sua aprovação. Embora a OCDE não tivesse um prazo definido para concluir o processo de adesão, do lado colombiano houve uma pressão óbvia relacionada ao mandato do Presidente Santos. Ele havia sido reeleito em junho de 2014, para um mandato que se estenderia até 2018.

**Quadro 1**  
**Os comitês técnicos da OCDE**

Investimentos  
Suborno em transações comerciais internacionais  
Governança corporativa  
Mercados financeiros  
Seguros e previdência privada  
Competitividade  
Questões tributárias  
Políticas ambientais  
Produtos químicos  
Governança pública  
Política de regulamentação  
Políticas de desenvolvimento territorial  
Estatísticas  
Avaliação econômica e de desenvolvimento  
Política educacional  
Emprego, trabalho e assuntos sociais  
Saúde  
Comércio  
Agropecuária  
Pesca  
Política científica e tecnológica  
Política de informação, computação e comunicação  
Política do consumidor

E embora a campanha de reeleição não tivesse tido um efeito direto no processo de *Memorando Inicial*, ficou claro que um item tão visível na agenda do presidente tinha que ser concluído com sucesso antes que sua administração finalmente terminasse em 2018. Um atraso significaria que a adesão à OCDE não poderia ser considerada como um sucesso de sua administração ou, na pior das hipóteses, que o processo não seria continuado pela próxima administração, tornando inútil todo o esforço feito.

O terceiro desafio era a natureza do esforço argumentativo que precisava ser feito. O *Memorando Inicial* havia exigido que as autoridades colombianas afirmassem, por escrito e de forma convincente, que as leis e regulamentos do país estavam em conformidade com os propósitos e conteúdos dos 250 instrumentos de política da OCDE. Agora, ao invés disso, era necessário abordar a segunda dimensão da avaliação que o *Roadmap* estabeleceu, ou seja, a revisão das políticas e práticas da Colômbia em relação às melhores políticas e práticas recomendadas pela organização. Isto implicava que a negociação tinha que ocorrer no terreno mais amplo, detalhado e complexo das normas, recomendações e propostas técnicas da OCDE, cujo grau de concretude e delimitação variava de acordo com a área de política em questão. Como se isso não fosse suficiente, o governo também tinha que demonstrar que as políticas e práticas do país respeitavam (ou advogavam) os princípios básicos que orientavam as políticas e práticas da organização e que, para cada área de política, foram estabelecidos no Anexo do *Roadmap* (o Quadro 2 inclui uma pequena amostra dos princípios básicos, mostrando que eles variavam desde aqueles que podiam ser precisos e facilmente verificados até aqueles que consistiam na enunciação de valores de política pública que eram complexos de interpretar e difíceis de seguir). Além disso, durante as negociações, as autoridades governamentais e os técnicos da OCDE deveriam chegar a um acordo sobre um *Roadmap* para que o país atingisse o cumprimento de qualquer dos instrumentos normativos deixados pendentes no *Memorando Inicial*. Da mesma forma, deveriam ser estabelecidos *Roadmaps* que permitissem à Colômbia cumprir as normas políticas e práticas com as quais, na opinião do pessoal técnico da OCDE, o país ainda não estava em conformidade, antes de obter a aprovação do comitê pertinente.

Assim, o esforço argumentativo do governo colombiano deveria ser empregado em diferentes frentes: demonstrando o cumprimento das medidas normativas que haviam sido comprometidas no *Memorando Inicial*, através do cumprimento das políticas e normas de prática da OCDE; comprometendo-se e demonstrando o cumprimento das medidas que haviam sido acordadas para cobrir possíveis lacunas com essas normas; e, finalmente, convencendo o pessoal técnico e os membros do comitê de que as políticas colombianas cumpriam princípios políticos que poderiam ser muito precisos ou, ao contrário, bastante difusos.

Os três desafios juntos criaram um cenário complexo, no qual bastava que um único país membro de um único comitê não concordasse em dar um parecer favorável sobre uma norma, política ou prática colombiana para que todo o processo fracassasse.

#### **Quadro 2**

##### **Princípios básicos de política da OCDE**

Eliminar a dupla tributação internacional da renda e do capital, cumprindo as condições substantivas subjacentes ao Modelo de Convenção Fiscal da OCDE (Comitê de Assuntos Fiscais).

Combater práticas tributárias prejudiciais de acordo com a Recomendação da OCDE de 1998 e relatórios relacionados (Comitê de Assuntos Fiscais).

Promover o uso de instrumentos econômicos para melhorar a alocação e o uso eficiente dos recursos e refletir melhor os custos sociais do uso dos recursos, do desperdício e da poluição (Comitê de Política Ambiental).

Assegurar a qualidade e relevância das informações ambientais e sua disponibilidade ao público (Comitê de Política Ambiental).

Transparência e responsabilidade para promover e facilitar a responsabilidade da ação governamental e a participação inclusiva das partes interessadas na concepção e implementação de políticas (Comitê de Governança Pública).

O uso de indicadores de desempenho e dados sobre governança pública, incluindo dados de desempenho para eventual inclusão no banco de dados de governança publicado a cada dois anos no Government at a Glance (Comitê de Governança Pública).

Configurações políticas estruturais nos mercados de produtos, trabalho e financeiro consistentes com a promoção de um melhor desempenho econômico (Comitê de Avaliação Econômica e de Desenvolvimento).

Assegurar a qualidade e eficácia dos programas de educação e treinamento e melhorar a qualidade dos resultados do aprendizado (Comitê de Política Educacional).

### 3.1) Uma rede de campanhas específicas

Como observado acima, a nova fase envolveu um alargamento significativo do escopo temático das negociações com os comitês da OCDE. Nas áreas onde não havia grandes lacunas no cumprimento dos instrumentos da OCDE ou dificuldades em demonstrar a correspondência com as políticas e práticas da OCDE, foi suficiente insistir nos conceitos expressos no *Memorando Inicial* e participar de uma ou talvez duas reuniões do comitê correspondente em Paris, onde o parecer positivo do comitê foi obtido. Este foi o caso, por exemplo, dos Comitês de Educação, Saúde e Pensões. Mas havia outros comitês onde, por várias razões, as negociações não podiam ser tão simples e resumidas. No caso do Comitê de Meio Ambiente, por exemplo, a complexidade decorreu do fato de que 30% dos instrumentos da OCDE que serviram de referência para as negociações estavam concentrados nesta área. O Comitê de Governança Pública, por outro lado, incluiu negociações simultâneas em oito áreas políticas, que eram bastante heterogêneas em seu conteúdo (Quadro 3). Nos Comitês de Emprego e Comércio, surgiram questões - como será visto abaixo - que foram além do escopo das negociações técnicas, envolvendo atores sociais da Colômbia e alguns países membros e, portanto, exigindo negociações políticas entre governos.

#### Quadro 3

##### **Comitê de Governança Pública: áreas de política**

- Estrutura governamental
- Transparência e responsabilidade
- Integridade no setor público
- Desempenho orçamentário
- Gestão de recursos humanos no setor público
- Uso das TICs e do governo eletrônico
- Governança multinível
- Indicadores de desempenho e dados no governo

Esta heterogeneidade, bem como a necessidade de um trabalho técnico de maior alcance e profundidade do que o desenvolvido para o *Memorando inicial*, resultou no envolvimento de um maior número de atores (funcionários técnicos dos ministérios, ministros e vice-ministros, funcionários do ministério das relações exteriores, embaixadores e representantes da sociedade civil) que também poderiam participar de um número variável de áreas temáticas. Assim, por exemplo, o Ministério do Meio Ambiente participou em três áreas (Química, Resíduos, Política Ambiental), coordenando a elaboração e apoio da posição colombiana com pelo menos quatro outros ministérios (Comércio, Habitação, Agricultura e Economia). No caso do Comitê de Governança Pública, dado o número de questões consideradas, o Departamento Nacional de Planejamento, o Departamento Administrativo da Função Pública, a Secretaria de Transparência da Presidência e o Ministério de Tecnologia e Informação participaram de forma substantiva. O Arquivo Nacional da Nação, o Departamento Nacional de Estatística e o Ministério da Justiça também estiveram envolvidos em aspectos mais específicos e em momentos mais limitados.

Assim, considerando tanto a heterogeneidade do conteúdo, o número de atores envolvidos nas negociações e os diferentes desafios (técnicos e/ou políticos) a serem enfrentados, a negociação com cada um dos 23 comitês da OCDE tornou-se uma campanha específica dentro da campanha geral mais ampla que foi o processo de adesão.

A fim de promover este tipo de "rede de campanhas", a Presidência e o grupo de trabalho sobre acesso decidiram insistir no sistema de coordenação e monitoramento que lhes havia permitido elaborar o *Memorando Inicial*. Isto significava, por um lado, confirmar ou identificar as entidades e indivíduos que estariam envolvidos nas negociações com cada comitê.

As entidades (ministérios, departamentos, secretarias etc.) foram selecionadas contrastando suas funções e responsabilidades com os conteúdos e princípios políticos que o Anexo do *Roadmap* indicava para cada comissão. Entre elas, uma entidade foi escolhida para desempenhar o papel de coordenação da contraparte colombiana. Em termos de pessoal, foram identificados delegados técnicos (responsáveis pela coleta, fornecimento e interpretação de informações, resposta a questionários e dúvidas, bem como pelo diálogo sustentado com os técnicos da OCDE) e delegados de alto nível (geralmente ministros ou vice-ministros). Todos eles foram escolhidos com base em suas responsabilidades profissionais regulares e formais. Alguns funcionários estavam em tempo parcial e outros em tempo integral nas negociações, mas em nenhum caso foram criados ou designados novos cargos técnicos ou gerenciais para as negociações da OCDE<sup>12</sup>. Também não foram alocados recursos para complementar os salários dos funcionários envolvidos no processo.

Por outro lado, e apesar do fato de que o escopo e volume expandido das negociações poderia ter sugerido o contrário, foi decidido manter a liderança central da campanha muito pequena, embora, como observado acima, o papel de liderança tenha sido dividido (ou compartilhado) entre o Alto Conselho da Presidência sobre Boa Governança (liderado por María Lorena Gutiérrez) e o Escritório de Representação junto à OCDE em Paris (liderado por Catalina Crane). Em ambos os casos, a equipe tinha muito poucas pessoas (em um ponto no máximo 3 em Bogotá e 3 ou 4 em Paris, além de Gutiérrez e Crane). Esta divisão respondeu à necessidade de gerenciar adequadamente duas frentes diferentes da campanha. Assim, a equipe baseada na Presidência manteve o papel de coordenação com todos os contatos da equipe técnica colombiana (os designados como responsáveis), participou de todas as reuniões que essas equipes realizaram com os homólogos da OCDE, e revisou versões sucessivas das respostas aos questionários, decretos, normas e outros documentos necessários para o progresso das negociações. O Coordenador de Acesso frequente-

---

<sup>12</sup> No caso do Ministério do Meio Ambiente, nosso informante estima que os técnicos em tempo parcial necessitaram de 20 a 30% de seu tempo de trabalho para as negociações.

mente participava do Conselho de Ministros para relatar, em formato de *scorecard*, o progresso do processo de adesão e sobre os marcos pendentes e futuros. Como resultado, o Presidente Santos foi mantido informado sobre o progresso das negociações e, ao mesmo tempo, poderia exercer pressão sobre qualquer ministério responsável por demora ou atrasos.

A equipe de Paris estava tateando o que os representantes dos países membros pensavam sobre o processo de adesão e conformidade da Colômbia. Isto permitiu antecipar possíveis bloqueios e tropeços nas negociações, fornecendo assim *feedback* à equipe de Bogotá. Crane tinha estreito contato com a equipe de Bogotá e o Ministério das Relações Exteriores, e tinha acesso direto ao Presidente Santos. Como será visto abaixo, quando prazos importantes expiraram sem se chegar a um acordo com nenhum dos países membros, ou quando houve demandas de outros governos que não puderam ser atendidas através de negociações exclusivamente técnicas, foi necessário exercer pressão diplomática e política sobre os representantes, ministros ou mesmo chefes de estado dos países em questão. Nesta tarefa, a formação de uma força-tarefa composta pelo próprio presidente, o ministro das relações exteriores, os responsáveis pelo processo de adesão tanto na Presidência como em Paris, e o ministro das finanças, foi uma medida extremamente útil.

### **3.2) A dinâmica das negociações**

As negociações técnicas tiveram início com o envio de questionários pela direção de cada comitê que a contraparte colombiana teve que responder, sempre com o objetivo de demonstrar que o país cumpriu as normas e princípios exigidos ou, em qualquer caso, especificando a lacuna de cumprimento que precisava ser preenchida. Os questionários foram baseados na experiência dos técnicos da OCDE negociando processos de adesão anteriores, e o grau de padronização e precisão variou de acordo com o comitê em questão. Com base em uma primeira resposta a esses questionários - respostas que foram revisadas pela equipe central na Presidência -, o pessoal técnico da OCDE escreveu uma primeira versão do *background report* a ser apresentado ao comitê no final do processo. Esta versão serviu como uma linha de base, ou ponto de partida, e observou o seguinte:



(i) o status de conformidade da Colômbia em relação às normas e princípios da organização na(s) área(s) de política relevante(s), (ii) um conjunto de recomendações para preencher as lacunas onde essas normas ou princípios não foram cumpridos, e (iii) um plano de trabalho correspondente a essas recomendações.

A contraparte colombiana teve que fornecer as informações necessárias e provas do cumprimento dos marcos do plano, o que foi feito através de reuniões virtuais com técnicos da OCDE ou através de missões nas quais estes últimos chegaram a Bogotá. Nos casos de negociações mais simples - porque a Colômbia já havia demonstrado total conformidade ou estava muito próxima dela no *Memorando inicial*, ou porque as áreas de política eram mais objetivas e focalizadas - uma rodada de respostas poderia ser suficiente, e então o relatório de fundo poderia ser apresentado ao comitê correspondente em Paris para obter aprovação formal. Em casos de negociações mais longas ou complicadas, foram necessárias várias rodadas de perguntas e respostas, assim como várias missões (até 2 ou 3 missões por ano por comitê). Nesses casos, as rodadas de reuniões visavam aperfeiçoar continuamente o que estava incluído no *background report*, um exercício através do qual ambas as partes estavam "verificando" os itens que já estavam cumpridos graças às ações tomadas pelo governo colombiano (geralmente o estabelecimento de regras, regulamentos e diretrizes juntamente com indicadores para acompanhamento futuro). Uma vez que os comitês da OCDE se reuniam apenas semestralmente ou anualmente em Paris, o exercício tinha como objetivo explícito estabelecer uma agenda de itens que se esperava, no período entre as reuniões dos comitês, conseguir provas de conformidade. A pressão que esses prazos semestrais ou anuais exerceram sobre os técnicos colombianos foi significativa: se o governo não pudesse apresentar provas de conformidade em nenhum item ou área previamente acordada, ou se seus argumentos não fossem convincentes para os países membros, o item em questão ficaria pendente até a próxima reunião dentro de seis meses ou daqui a um ano. Uma vez que o processo de adesão, como observado acima, não poderia avançar para a próxima etapa até que todos os 23 comitês dessem seu acordo formal e final, um atraso na aprovação de qualquer item programado para uma determinada reunião em Paris implicou um atraso geral de seis meses ou um ano de todo o processo de adesão. Naturalmente, ninguém - nem especialistas técnicos nem ministros - quis colocar esta responsabilidade sobre o presidente.

Uma medida para evitar possíveis atrasos foi uma reparação muito detalhada da participação colombiana nas reuniões do comitê da OCDE em Paris.

Como observado acima, todas as negociações tiveram que passar por tais reuniões pelo menos uma vez, a fim de obter a aprovação do progresso parcial demonstrado ou, idealmente, a aprovação final. Estas reuniões eram geralmente assistidas pelo ministro cujo ministério chefiava a negociação em questão, acompanhado pelo representante em Paris (Catalina Crane) e, se necessário, por alguém da equipe técnica setorial. A presença dos ministros, embora não indispensável, já que os homólogos dos países membros nem sempre tinham esse status (geralmente eram técnicos que se concentravam nos detalhes das regras e políticas em discussão), foi uma forma de demonstrar o compromisso do governo colombiano no mais alto nível político possível. As reuniões exigiam alguma preparação prévia, com o ministério responsável preparando um rascunho da declaração que o ministro faria para o comitê. Tanto a equipe da Presidência quanto a equipe de Paris revisavam a minuta e faziam melhorias nela. Em Paris, o ministro era informado sobre as posições dos países, possíveis preocupações dos países membros, a versão final da declaração e um *Roadmap* de possíveis perguntas a serem feitas pelos membros, bem como respostas apropriadas eram preparadas. Antes da reunião, o ministro praticava a leitura e abordava tanto a declaração como as possíveis respostas.

Em alguns casos, especialmente naqueles em que as negociações deram origem a algum confronto político, os técnicos da OCDE solicitavam reuniões com terceiros, ou seja, membros de organizações da sociedade civil (ONGs, academia) ou representantes de sindicatos (empregadores, sindicatos). Algumas vezes eles mesmos as convocavam, com base em organizações similares que operam nos países membros (como será visto abaixo no caso dos sindicatos de trabalhadores). Em outras situações eles deixavam ao governo a tarefa de identificar e convocar esses atores. As reuniões poderiam ser realizadas por videoconferência ou com a presença de contrapartes governamentais, conforme decidido pela missão da OCDE.

A OCDE também incentivou o governo a buscar a assistência de outros governos membros em questões em que estes últimos mostravam progressos que ajudariam a Colômbia a fechar uma lacuna de conformidade. Este foi o caso nas negociações sobre dados abertos, nas quais a OCDE recomendou que a Colômbia aprendesse em primeira mão com as experiências do Reino Unido, Chile e México. Neste caso, por exemplo, a Colômbia foi muito bem avaliada internacionalmente em termos de disponibilidade de dados abertos, mas os indicadores mostraram um uso muito baixo e ineficaz destes dados. As práticas desenvolvidas no México em termos de desenvolvimentos tecnológicos, portais e eventos para promover o uso de dados foram emuladas no país, fechando assim a lacuna identificada pela OCDE.

Houve situações em que o esforço para fechar lacunas levou o país a adotar medidas inovadoras e de longo alcance. Assim, no caso de dados abertos, embora o governo tivesse uma estratégia clara nesse sentido, ela ainda não era uma obrigação legal. Diante da necessidade de cumprir esta norma (um mandato legal que obriga o governo a abrir dados), o Ministério de Tecnologia e Informação decidiu aproveitar a oportunidade oferecida pela discussão no Congresso, do projeto de Lei de Transparência, e assim, com a ajuda de um senador, foi incluído um artigo que tornavam obrigatórios os dados abertos. No caso das compras públicas (uma área incluída no escopo do Comitê de Governança Pública), as negociações levaram o governo a desenvolver todo um novo sistema regulatório e a criar a Organização Nacional de Compras Públicas. Na área de emprego público, as negociações atuaram como um impulso para iniciativas que o Departamento Administrativo da Função Pública vinha promovendo antes ou em paralelo, e até mesmo foram incluídas nos Planos de Desenvolvimento do governo<sup>13</sup>. Outro exemplo de como o processo de adesão foi capaz de apoiar e desenvolver os processos políticos no país foi na área da transparência. Assim, como resultado do trabalho desenvolvido com o Comitê de Governança Pública, a Diretoria de Participação, Transparência e Serviço ao Cidadão foi criada na Presidência em 2016. Também foram adotadas normas sobre a integridade pública e a melhoria da relação entre os cidadãos e o Estado.

<sup>13</sup> Isto incluiu iniciativas como o Plano Estratégico de Emprego Público 2015-2025, o SIGEP (Sistema de Informação e Gestão do Emprego) e melhorias na negociação coletiva.

#### Quadro 4

##### Medidas de política adotadas no andamento do processo de adesão à OCDE

Leis antissuborno e de regulamentação e supervisão para conglomerados financeiros.

Eleição transparente e permanência no cargo do Superintendente de Indústria e Comércio.

Acordo-quadro de assistência mútua em matéria tributária para evitar a evasão fiscal.

Leis para promover a concorrência e a produtividade, direitos autorais, melhoria regulatória e censo agrícola.

Regulamentação ambiental.

Promoção da formalidade nas relações de trabalho, proteção dos sindicalistas e fortalecimento do Ministério do Trabalho.

Melhorias na governança corporativa das empresas comerciais.

Mecanismos de transparência nas compras públicas.

Adoção da Declaração sobre investimento estrangeiro.

Considerando a campanha como um todo, o Estado colombiano adotou um total de 51 medidas de política pública através de leis, resoluções, decretos e documentos do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (Quadro 4)<sup>14</sup>. As normas editadas e as entidades criadas permitiram o cumprimento a 100% das recomendações e normas da OCDE, tendo um efeito duradouro sobre as políticas colombianas além da realização do próprio acesso. É possível que sem o impulso adicional proporcionado pela campanha de adesão à OCDE, muitas dessas iniciativas não tivessem se concretizado, ou talvez nem tivessem acontecido. Através de sucessivas rodadas de perguntas e respostas, missões e elaboração de provas de conformidade do lado colombiano, cada um dos relatórios de fundo foi progressivamente aperfeiçoado junto aos técnicos da OCDE. A Presidência exerceu constantemente um controle centralizado sobre o conteúdo e os prazos das negociações.

<sup>14</sup> Toro, José A. (2019). La OCDE, un reto para la inserción de Colombia en el derecho transnacional económico. In: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. Reflexões sobre os impactos para os comerciantes e empresários do país através do Congresso da Colômbia e da OCDE.

Para este fim, foi desenvolvido um *scorecard* para gerenciar a ampla gama de itens em negociação, as recomendações a serem cumpridas e os compromissos assumidos. A adoção de ferramentas do tipo semáforo, tanto em nível da equipe central quanto das equipes técnicas por área, facilitou o monitoramento das negociações (Quadro 5). Ambas as ferramentas, simples e familiares, permitiram à equipe da Presidência administrar a vasta gama de negociações e questões pendentes, garantindo que o processo não fosse mais lento e que os prazos não fossem prorrogados.

No entanto, não havia uma política de comunicação para acompanhar tanto o processo geral quanto as negociações específicas. A campanha carecia de elementos comunicacionais que lhe dessem uma identidade, como um slogan, um logotipo ou cores que a representassem para o público. Embora relatórios e alguns fóruns, eventos e anúncios tenham sido feitos quando alguma aprovação importante era obtida (por exemplo, quando um dos comitês deu sua aprovação final), na mídia a questão surgiu principalmente quando eventos importantes (como a visita à Bogotá do Secretário Geral da OCDE em outubro de 2013) ou quando conflitos sobre as negociações em andamento levaram a pressões ou ações enérgicas, como no caso dos desacordos com os caminhoneiros ou sindicatos de trabalhadores que serão descritos abaixo. Dada a falta de uma política de comunicação, a visão habitual que acabou se instalando, pelo menos em uma parte significativa da opinião pública, era de que o governo queria que a Colômbia se juntasse ao "clube dos países ricos".

**Quadro 5**  
**Comitê de Governança Pública:**  
**ferramenta de acompanhamento**



### 3.3) Oferecendo provas convincentes

O *Memorando Inicial* foi claramente o ponto de partida para as 23 avaliações técnicas. Dado seu propósito - declarar e apoiar acordo ou desacordo com os 250 instrumentos normativos da organização - a equipe da Presidência e as equipes técnicas temáticas alcançaram um grau significativo de concisão e objetividade no documento. Nesse caso, a exigência consistia em expressar uma posição (na grande maioria dos casos de aceitação ou aceitação parcial), oferecendo uma argumentação fundamentalmente jurídica da posição ocupada, fazendo referência expressa às normas nacionais (Constituição, leis, decretos, regulamentos) e também, embora em menor grau, à implementação de políticas. A linguagem utilizada era assim direta e marcadamente descritiva, incorporando - quando considerado necessário - adjetivos que reforçavam que as regras e políticas nacionais eram "claras", "previsíveis", "transparentes", "responsáveis" ou "competentes", para citar alguns exemplos. As lacunas que foram reconhecidas entre os instrumentos da OCDE e a realidade do país - relacionadas a deficiências nas normas ou à implementação fraca ou inacabada das normas - eram geralmente apresentadas de forma positiva, insistindo que o país já estava trabalhando para superá-las. Sempre que possível, a equipe da Presidência pressionava as equipes técnicas a especificar prazos para o cumprimento. Outro recurso também utilizado foi mencionar que as normas e políticas eram baseadas ou inspiradas nas boas práticas dos países membros da organização.

Embora as avaliações técnicas tenham sido uma continuação do esforço do *Memorando inicial*, houve algumas diferenças importantes. O primeiro foi que o ponto de partida não era mais uma declaração unilateral de aceitação por parte do governo colombiano, mas sim um questionário longo e detalhado. Assim, as equipes técnicas tiveram que responder perguntas de escopo muito diferente (relacionadas, por exemplo, à estrutura institucional dos três ramos do governo ou, no outro extremo, ao número de sindicatos públicos criados nos últimos anos), a fim de garantir que as informações fornecidas atingissem a marca do que o pessoal técnico da OCDE queria saber, e que a interpretação dessas informações mostrasse

conformidade com as normas e aderência aos princípios políticos da organização. Acompanhar as informações com descrições e avaliações (feitas como comentários dentro das respostas) foi um meio de encorajar as interpretações da contraparte a se aproximarem do objetivo desejado.

Uma segunda diferença foi que, enquanto no *Memorando inicial* a argumentação era basicamente legal (apresentação, descrição e avaliação das normas legais), durante as avaliações era indispensável também fornecer dados que evidenciassem a aplicação efetiva das normas e regulamentos nacionais, bem como a extensão e aplicação efetiva das práticas políticas coincidindo com as da OCDE. As respostas aos questionários procuraram fornecer tanto dados quantitativos (geralmente apresentados em tabelas) quanto dados qualitativos (apresentados sob a forma de exemplos resumidamente recontados). Mas a coleta dessas informações representou um grande problema logístico, uma vez que as negociações abrangeram quase todas as áreas de ação do Estado e, portanto, envolveram um grande número de ministérios e órgãos públicos. Isto foi agravado pelo fato de que a informação nem sempre estava disponível ou mesmo existente. Foi o caso dos dados sobre emprego público, necessários para as negociações sobre governança pública, que tiveram que ser compilados quase do zero pelo Departamento da Função Pública, uma vez que o país não tinha informações completas ou séries históricas. Havia áreas, como no caso da transparência, onde informações que tinham sido processadas para outros órgãos regionais ou internacionais eram utilizadas. Assim, a equipe responsável por esta questão coletou e utilizou informações geradas por organizações da sociedade civil, ou aquelas que haviam sido elaboradas para órgãos como o mecanismo de acompanhamento dos acordos da “Convenção da OEA contra a Corrupção”, da qual a Colômbia era signatária. Em situações mais felizes, foi possível aproveitar os dados que fluíam regularmente das ferramentas de monitoramento da gestão estatal. Este foi o caso do “Modelo Integrado de Planejamento e Gestão”, criado em 2012, que reunia informações sobre o desempenho do Estado em áreas como TICs, transparência e aquisições em uma base anual através de um único modelo de relatório.

Finalmente, uma terceira diferença com o *Memorando Inicial* foi que, enquanto nesse caso uma declaração unilateral do governo foi suficiente, nas avaliações técnicas o processo consistiu em rodadas de sucessivas conversas e reuniões com técnicos da OCDE, durante as quais as respostas às perguntas dos questionários foram sendo progressivamente refinadas e esclarecidas. Assim, tanto os dados quanto sua interpretação eram continuamente "massageados", em uma constante ida e volta de perguntas e respostas, até que a equipe técnica da OCDE chegasse a um acordo.

Como observado acima, a equipe central da Presidência esteve constantemente atenta a este processo de geração e refinamento das respostas aos questionários. Assim, um membro da equipe principal estava presente sempre que discussões ou reuniões com o pessoal técnico da OCDE eram realizadas em qualquer uma das 23 áreas temáticas. Eles revisaram a formulação das respostas a que os técnicos colombianos chegaram, assim como as sucessivas mudanças ou adições que foram feitas a eles como resultado das preocupações ou exigências da contraparte. O objetivo deste exercício de controle era garantir que as respostas fossem tão precisas e curtas quanto possíveis (retomando o exercício já realizado durante a preparação do *Memorando Inicial*), e que elas fossem consistentemente direcionadas ao objetivo da campanha: demonstrar que a Colômbia cumpriu (ou iria cumprir em breve) as normas e princípios da organização.

## 4. Evitando o desastre

Até 2017, a grande maioria dos comitês havia concordado em endossar formalmente a adesão da Colômbia à organização. Apenas três comitês ainda não haviam chegado a tal decisão, e cabia a eles - dada a forma como o processo estava estruturado no *Roadmap* - decidir se todo o esforço se concretizaria ou não. Esses comitês eram o Comitê de Emprego e Assuntos Trabalhistas, o Comitê de Comércio Exterior e o Comitê de Governança Pública.



Enquanto Catalina Crane ainda estava a cargo do escritório de Paris, María Lorena Gutiérrez havia deixado a Presidência em 2015 para assumir a liderança direta do processo de adesão. Naquele ano, Carolina Soto, que até então havia servido como vice-ministra das finanças, assumiu o Alto Conselho para a Competitividade e Gestão Público-Privada. Entre suas responsabilidades estava a de pressionar para a finalização das negociações de adesão. Com o passar dos meses, a pressão do prazo final para atingir o objetivo se fez sentir cada vez mais, pois a administração do Presidente Santos chegaria inevitavelmente ao fim, sem possibilidade de reeleição, em agosto de 2018. Era essencial que, antes daquela data, fosse obtido um convite formal para a Colômbia aderir à OCDE, através do Conselho da organização, que dependia do acordo explícito e unânime de cada um dos 23 comitês. Portanto, em 2017, a negociação com os três comitês mencionados acima tornou-se extremamente crítica.

#### **4.1) Duas frentes na negociação sobre políticas trabalhistas**

Em novembro de 2015, alguns meses após Carolina Soto assumir a liderança do processo da Presidência, o governo participou da reunião do Comitê de Emprego e Assuntos Trabalhistas em Paris. A intenção do governo, após o diálogo realizado com os sindicatos e os países, era encerrar as negociações. Entretanto, em um dos poucos contratemplos explícitos ao processo em Paris, o comitê não deu sua aprovação ao que havia sido negociado, adiando a discussão para abril de 2016.

As negociações na área trabalhista não haviam sido fáceis. Desde o início, os sindicatos de funcionários públicos colombianos se opuseram à adesão à OCDE e contataram organizações similares nos países membros para intervirem junto a seus governos a fim de garantir que as demandas trabalhistas da Colômbia fossem mais elevadas ou alinhadas com sua visão. A tensão entre uma visão centrada na proteção dos direitos trabalhistas dos trabalhadores efetiva e formalmente empregados, por um lado, e uma visão que enfatizava a extensão das oportunidades de emprego a todos os trabalhadores, seja formal ou informalmente empregados ou desempregados, foi colocada em cima da mesa. Países como a Alemanha, Áustria

e Suécia levantaram objeções e exigências no comitê que levaram a negociações prolongadas. Como parte da estratégia para tornar o processo viável, a equipe da Presidência promoveu reuniões regulares com o Ministério do Trabalho e os sindicatos. Também foram feitas excursões a países como a Alemanha e a Áustria, que incluíam líderes sindicais. Durante essas visitas, os governos dos países anfitriões tentaram mediar as posições divergentes, mas reconheceram privadamente que pouco podiam fazer diante da insistência dos poderosos sindicatos de seus países.

O governo vinha tentando se alinhar às políticas da OCDE, que insistia na formalização e, ao mesmo tempo, na expansão das oportunidades de trabalho, mantendo um equilíbrio com a postura protecionista dos sindicatos e também de parte da equipe técnica do Ministério do Trabalho. Mas uma mudança na chefia do ministério levou a novos adiamentos<sup>15</sup>. A nova ministra, uma economista e advogada com longa experiência em ação política e que havia sido previamente nomeada prefeita encarregada de Bogotá pelo Presidente Santos, tinha uma posição mais próxima à dos sindicatos e dos países do comitê que ainda não havia dado luz verde à Colômbia. Coube a ela participar da reunião de abril de 2016, durante a qual assumiu dois compromissos que foram em uma direção diferente da que a Presidência, com o apoio do Ministério da Fazenda, havia negociado anteriormente.

O primeiro compromisso dizia respeito à terceirização de mão de obra. Esta era uma questão que havia sido levantada pelos Estados Unidos e, mais tarde, pelo Canadá. A terceirização era a possibilidade legal para as empresas colombianas contratarem trabalhadores através de terceiros, em condições diferentes daquelas de seus funcionários regulares e, assim, reduzirem os custos de contratação. Os EUA argumentaram que a Colômbia já havia violado um pacto trabalhista que havia assinado com os EUA no âmbito da aprovação do Acordo de Livre Comércio, ao não eliminar definitivamente a terceirização, o que considerava uma prática de concorrência desleal. Argumentou que, se a Colômbia não tivesse cumprido o pacto, também não o teria feito no âmbito da OCDE. O governo argumentou que o pacto não implicava a proibição desta prática e, em um longo e

<sup>15</sup> Esta mudança foi parte de uma remodelação do gabinete do Presidente Santos, com o objetivo de preparar o governo para um cenário pós-conflito, após as conversas de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

detalhado esforço de negociação, elaborou um decreto que regulamentava a terceirização sem eliminá-la. A norma estabeleceu que a terceirização fosse permitida desde que não estabelecesse uma relação de subordinação efetiva do trabalhador terceirizado à empresa, e estabeleceu uma série de indicadores de terceirização inadequada que deveriam ser considerados. Entretanto, após a reunião do comitê, em abril de 2016, o novo Ministro do Trabalho revogou o decreto e emitiu uma resolução que efetivamente proibia toda terceirização. Não foi possível nem para a equipe da Presidência nem para o escritório de Paris redirecionar a opinião que o ministro expressou no comitê, e assim - como um informante indica - eles tiveram na área trabalhista "um ano inteiro de idas e vindas". A equipe de negociação da adesão ficou assim presa entre as posições sobrepostas de alguns países da OCDE e a do Ministério do Trabalho.

O segundo compromisso dizia respeito a uma sugestão da Alemanha de que a Colômbia poderia adotar o modelo alemão de sindicatos por indústria. Embora o novo ministro fosse muito solidário com esta ideia, tanto a presidência quanto o Ministério da Fazenda recusaram, insistindo no modelo usual de sindicalização baseada na empresa. Esta questão e a anterior, sobre a qual havia poucas chances de se chegar a um consenso entre a Presidência e o Ministério do Trabalho, apesar das reuniões com o Presidente Santos, só foi resolvida quando a ministra renunciou ao seu cargo para se tornar uma pré-candidata presidencial em 2017. O novo ministro designado voltou aos cargos de presidência, tanto para regular a terceirização quanto para manter a sindicalização somente no nível de cada empresa.

Entretanto, quando a negociação parecia estar de volta ao caminho certo, alguns países insistiram em uma questão que também tinha merecido a atenção do comitê. O problema era a escassa proteção oferecida pelo governo aos líderes sociais, especialmente aos líderes sindicais, que vinham sofrendo há muitos anos com assassinatos e ameaças de grupos armados no país<sup>16</sup>. A questão também fazia parte do pacto que o país assinou com os EUA para viabilizar o Acordo de Livre Comércio, e o governo argumentou que havia tomado medidas importantes e que, naquela época, estava fornecendo proteção policial a 1.300 sindicalistas. A discussão, no entanto, por se tratar da capacidade do sistema judicial colombiano de efetivamente processar e punir os culpados de assassinar ou ameaçar sindicalistas, foi além do mandato temático do Comitê de Emprego, impactando diretamente nas negociações que estavam sendo realizadas no Comitê de Governança Pública.

## 4.2) A interrupção surpresa das brechas judiciais

Com o Comitê de Governança Pública, caracterizado pela grande diversidade de questões incluídas nele, as negociações haviam prosseguido como esperado. Questões como transparência e responsabilidade, ou capacidade administrativa em nível subnacional, tinham recebido atenção e trabalho, mas sem se tornarem problemas sérios. O problema da falta de segurança e conseqüente impunidade para crimes contra sindicalistas levou inesperadamente a atenção a ser dada à área da justiça, que foi relativamente secundária nas negociações<sup>17</sup>. Isto pegou os negociadores de surpresa. O governo, embora tivesse incluído o Ministério da Justiça entre as entidades envolvidas no relatório sobre a separação de poderes e a estrutura do Estado, não o considerou como um dos principais atores

<sup>16</sup> Um relatório da BBC, em maio de 2013, indicou que 3.000 sindicalistas colombianos haviam sido mortos desde 1977. Até o presente ano, quatro líderes sindicais já haviam sido assassinados, em comparação com vinte no ano anterior.

<sup>17</sup> De fato, a justiça só foi mencionada em um dos oito princípios políticos na área de governança pública incluídos no *Roadmap*. Assim, no princípio referente à estrutura geral do Estado, a necessidade de instituições de justiça eficazes é mencionada de forma genérica.

nas negociações. O pessoal técnico da OCDE, por sua vez, só muito recentemente - no caso da adesão do Chile à organização - havia considerado o assunto com alguma atenção e, portanto, carecia do conjunto de questionários e indicadores que possuíam para outras áreas temáticas.

Começando pelo problema dos crimes contra sindicalistas, os países que tiveram influência na questão - Alemanha, Áustria, Finlândia, Suécia e Estados Unidos - também fizeram progressos em outros aspectos da gestão da justiça, como o acesso efetivo dos cidadãos à justiça e aos modelos locais de justiça que a Colômbia vinha implementando. Como no caso do Comitê de Emprego, várias organizações da sociedade civil desses países, ligadas à promoção dos direitos humanos, pressionavam seus governos a exigirem respostas do governo colombiano.

O governo colombiano deveria ter prestado atenção imediata e importante ao assunto. Um grupo de trabalho especial foi rapidamente criado com a participação da Presidência, dos Ministérios do Trabalho, Interior e Justiça, assim como da Procuradoria Geral da República, e -ao contrário de outras áreas das negociações- a pessoa técnica responsável pelas questões de justiça (e não apenas a autoridade ministerial) participou de reuniões em Paris em até seis ocasiões. Para fortalecer a posição colombiana, o procurador adjunto colombiano também acompanhou a delegação do governo em algumas ocasiões.

Em resposta ao questionamento, o governo argumentou que os índices de violência e impunidade envolvendo sindicalistas eram mais baixos do que nos anos anteriores, e que a procuradoria tinha feito melhorias significativas na acusação de crimes. Uma importante reforma constitucional do sistema de justiça, que estava em discussão há algum tempo e que teria sido um sinal muito bom do compromisso do país em melhorar o acesso à justiça, acabou sendo rejeitada pelo Congresso. Diante desta situação, foi decidido dar maior destaque à outra iniciativa que também estava em andamento, a elaboração de um plano decenal de justiça, que foi imediatamente incluído no Plano Nacional de Desenvolvimento.

A negociação foi lenta e espinhosa. Foi necessário não apenas muito trabalho técnico com os homólogos da OCDE, mas também intensa negociação diplomática e política - inclusive em nível presidencial - com os governos dos países que levantaram a questão. Um problema formal foi que o país anterior da região admitido na organização, o Chile, não havia demonstrado cumprimento significativo pós-adesão com um conjunto de medidas comprometidas na área da justiça. Isso fortaleceu a posição daqueles países que estavam relutantes ou hesitantes em oferecer à Colômbia a mesma saída, ou seja, estabelecer compromissos de conformidade pós-adesão. Entretanto, dado que a reforma constitucional não era mais possível e que grande parte das medidas a serem adotadas dependia de outros ramos do governo - Congresso e Judiciário - as negociações visavam estabelecer indicadores de cumprimento tão detalhados quanto possíveis em três áreas específicas: acesso à justiça, implementação de planos de justiça local e, finalmente, continuidade na aplicação do Levantamento de Necessidades Jurídicas Não Atendidas. A este respeito, a Colômbia comprometeu-se a mostrar progresso durante os dois anos seguintes à adesão à organização.

### **4.3) Difíceis interesses comerciais**

Entre julho e agosto de 2016, o governo colombiano teve que lidar com uma das mais longas e severas greves de caminhoneiros que o país já havia experimentado. A greve dos caminhoneiros, como foi chamada, durou um total de quarenta e seis dias, bloqueando importantes vias de comunicação terrestre, afetando os produtores agrícolas e causando escassez nas cidades. O conflito provocou fortes confrontos entre os manifestantes e a polícia, resultando em feridos e até mesmo uma morte. Na raiz do conflito estava uma ampla gama de reclamações relacionadas às condições de trabalho dos transportadores, mas também um ponto muito visível que surgiu diretamente das negociações com o Comitê de Comércio Exterior da OCDE.

A Colômbia tinha há muito tempo uma legislação de transporte terrestre que estabelecia uma política "um por um" sobre a renovação da frota de caminhões. De acordo com esta política, um novo caminhão só poderia ser acrescentado à frota efetiva do país se um caminhão existente fosse removido. Este processo foi chamado de "sucateamento". Os transporta-

dores e empresários do setor defenderam esta política com o argumento de que ela evitava um excesso de oferta de caminhões e protegia o meio ambiente. Entretanto, no âmbito das negociações da OCDE, vários países (Alemanha, México, Reino Unido e Estados Unidos) argumentaram que esta política constituía uma barreira à entrada de caminhões produzidos por suas indústrias, estabelecendo barreiras arbitrárias à concorrência. Embora o Ministério dos Transportes não tivesse interesse em abrir uma frente de conflito com os poderosos sindicatos do transporte, preferindo concentrar-se em sua própria agenda setorial, a pressão gerada pela necessidade de avançar nas negociações com a OCDE levou-o finalmente a redigir um decreto eliminando definitivamente o "sucateamento". A publicação do projeto de decreto (seguindo uma prática de consulta prévia que o governo havia adotado por sugestão da OCDE) acendeu a faísca que logo levou à greve dos caminhoneiros.

O governo foi pego entre a necessidade de resolver o conflito e a crescente pressão para concluir o processo de adesão à OCDE que havia começado cinco anos antes. O "sucateamento", entretanto, significou um ponto de ruptura para as negociações com importantes países membros da OCDE, e o governo estava inicialmente relutante em ceder neste ponto aos transportadores. O prolongamento do conflito e suas consequências em termos de escassez e preços mais altos, contudo, forçou o governo a suavizar sua posição até que decidiu não emitir o decreto que havia sido planejado, comprometendo-se a manter a renovação da frota em uma base "um para um". Isto, naturalmente, significou um importante impasse nas negociações com o Comitê de Comércio Exterior, e foi necessário realizar conversas técnicas, diplomáticas e políticas com os países que questionaram a política "um para um" a fim de se chegar a uma solução intermediária até setembro de 2016. Esta solução consistiu na emissão de um novo decreto regulamentando vários aspectos de "sucateamento", criando um fundo para ajudar os motoristas de caminhão e, mais importante para as negociações, comprometendo-se a desativar definitivamente o modelo "um para um" em dezembro de 2018. Embora uma promessa de cumprimento pós-adesão não fosse do agrado dos países envolvidos, o comitê finalmente aceitou esta solução. Como era de se esperar, isto provocou agitação e protestos de empresários e transportadores, embora eles não tenham chegado ao ponto de repetir a paralisia dos meses anteriores.

Uma questão que foi negociada em paralelo ao "sucateamento" no âmbito do mesmo comitê foi a questão dos impostos que tributavam desigualmente as bebidas alcoólicas de origem estrangeira e doméstica. A diferença, que foi interpretada pelos países no comitê como uma barreira à concorrência, se deveu ao fato de que a produção de bebidas alcoólicas e vinhos estava nas mãos dos departamentos do país (governos subnacionais), que eram tributados de forma diferente do setor privado<sup>18</sup>. As negociações, lideradas do lado colombiano pelo Ministério das Finanças, levaram a uma proposta de incluir no Plano Nacional de Desenvolvimento a aprovação de uma nova lei sobre bebidas alcoólicas, que corrigiria a desigualdade fiscal em questão. No entanto, os congressistas inicialmente resistiram ao artigo referente à tal lei, pois temiam que ela afetasse as receitas de suas jurisdições eleitorais. Finalmente, a ideia foi encampada e a nova lei aprovada em dezembro de 2016.

Durante 2017, o governo colombiano acreditava que, tendo superado as duas questões que haviam focado a atenção e atrasado o esforço de negociação durante o ano anterior, a aprovação do comitê finalmente seria obtida. Entretanto, surpreendentemente, no início de 2018, os Estados Unidos expressaram sua preocupação com questões relacionadas à proteção da propriedade intelectual em geral e à proteção de patentes relacionadas ao setor farmacêutico em particular (neste último ponto, a preocupação foi acompanhada pela Suíça). A reclamação surgiu de disposições que a Colômbia não havia cumprido no âmbito do Acordo de Livre Comércio entre os dois países sobre questões de direitos autorais. Quanto aos produtos farmacêuticos, as preocupações também diziam respeito ao sistema de controle de preços de medicamentos do país.

---

<sup>18</sup> Os departamentos poderiam receber receita da produção de destilados de duas formas mutuamente exclusivas: cobrando um imposto sobre o consumo ou exercendo, através de contratos com terceiros, um monopólio sobre sua produção (para o qual recebiam uma participação percentual).



Estas reivindicações, que poderiam prolongar as negociações muito além do prazo razoável para obter acesso no âmbito do mandato do Presidente Santos, colocaram grandes problemas para o governo. Por um lado, comitês como o Comitê de Saúde, que já havia encerrado as negociações há algum tempo, poderiam ser forçados a reabrir as conversas. Por outro lado, a consideração pelo Comitê de Comércio de questões que se espalham para outras áreas políticas (como havia acabado de ocorrer com questões trabalhistas e de transporte) ameaçou o equilíbrio alcançado dentro do gabinete. Assim, os ministros que estavam claramente concentrados em suas agendas setoriais e consideravam o processo da OCDE como um acordo feito foram arrastados de volta para a arena de negociações. A intervenção presidencial foi necessária, tanto com ministros como com os governos fazendo as exigências, a fim de superar o impasse. No setor farmacêutico, o governo pressionou para manter o sistema de controle de preços, mas concordou em usar uma cesta de preços internacional como referência, bem como criar um órgão para regular as compras públicas de novos medicamentos. Em relação aos direitos autorais, o governo, já duramente pressionado pelos prazos, conseguiu impor emendas à Lei de Direitos Autorais de 1982, em resposta direta às perguntas do comitê.

## 5. Epílogo: as portas estão se abrindo

Em maio de 2018, após ter completado com sucesso as 23 avaliações técnicas, a Colômbia finalmente obteve o convite formal do Conselho da OCDE para aderir à organização. Faziam sete anos que o Presidente Santos havia solicitado ao Conselho da OCDE que iniciasse o processo de adesão, e cinco anos que as negociações formais com o país haviam sido abertas. O presidente foi a Paris para assinar o acordo de adesão. Nessa ocasião, o Secretário Geral da organização expressou seu prazer em receber o país na organização, destacando o papel do Presidente Santos e celebrando "o fato de que o processo havia sido finalizado durante seu mandato". As medidas legais finais, a ratificação pelo Congresso e o depósito do Instrumento de Adesão junto à OCDE foram tomadas pelo sucessor de Santos no cargo, o Presidente Iván Duque, em 2020.

### III. Um marco para a compreensão da experiência: campanhas e processos

O estudo de uma experiência específica como a adesão da Colômbia à OCDE pode servir a vários propósitos. O primeiro e mais óbvio é analisar o processo seguido por essa experiência, visando uma compreensão de sua singularidade. Isto se tornaria uma abordagem *intrínseca* à experiência em estudo, considerando-a valiosa em si mesma, dada, por exemplo, sua excepcionalidade. Outro objetivo, que embora não se oponha ao anterior, complementa-o e amplia seu alcance, é estudar esta singular experiência histórica como um meio de fazer perguntas e dar respostas que sirvam para entender esta e outras experiências que, por algum critério, são consideradas relacionadas a ela. É, portanto, uma abordagem *instrumental* para a experiência em estudo (STAKE, 1995). É claro que o estudo de uma experiência singular para fins instrumentais requer necessariamente uma compreensão dessa experiência em si. O objetivo, entretanto, traz diferenças importantes ao fazer perguntas, gerar evidências e esboçar respostas (BARZELAY; CORTÁZAR, 2004).

A abordagem instrumental está claramente orientada para fomentar o aprendizado, compreendendo algumas experiências a fim de gerar aprendizado que facilite o desenvolvimento de outras. Assim, o estudo das práticas implementadas em uma experiência de gestão ou de política pública pode ter como objetivo compreender essas práticas para que, através da adaptação necessária, elas possam ser extrapoladas para contextos diferentes do original (BARDACH, 2004). Ou, indo um passo além, este tipo de estudo pode também visar compreender o funcionamento daqueles processos que constituem a experiência em análise, modelando-os de tal forma que constituam *precedentes* ou *referências* úteis para outras experiências de projeto e gestão, bem como para reconsiderar e expandir o conhecimento profissional na área da gestão pública (BARZELAY, 2019).

A seguir, o caminho da Colômbia para ingressar na OCDE, descrito na seção anterior, será analisado de uma perspectiva instrumental. Em linha com o parágrafo anterior, tentaremos, na medida do possível, identificar e conceituar características, práticas e instrumentos que intervieram nesta experiência e facilitaram seu funcionamento, como uma contribuição ao conhecimento e também à concepção e gestão de intervenções de política pública.

## 1. O ingresso à OCDE como campanha de persuasão

O esforço feito pelo governo colombiano para obter admissão na OCDE pode ser modelado no conceito de uma campanha de políticas públicas, sugerido por Barzelay (2020 e 2021). Assim, ao contrário de outros tipos de intervenções públicas (tais como programas ou projetos), as campanhas são esforços coletivos que prosseguem de forma evolutiva, envolvendo progressivamente componentes de caráter diferente durante um período de tempo específico, com o objetivo de alcançar determinados propósitos dentro de uma janela de tempo. Três características são particularmente relevantes para este tipo de intervenção: (i) uma dinâmica evolutiva, ou seja, sua progressão para alcançar resultados políticos através de uma sequência de etapas, cada uma de natureza ou caráter diferente (WEISS; TSCHIRHART, 1994; SHARP, 2011); ii) o andamento necessário entre essas etapas, de modo que cada etapa se baseie nas realizações das anteriores, mantendo alguma identidade própria e sendo orientada para atingir objetivos específicos que contribuam para o propósito maior ou último (JONES; SIMONS, 2017); e iii) um caráter não permanente, na medida em que a campanha é projetada para existir por um período de tempo específico, e não tende a perpetuar-se além da realização do propósito último. Considerando estas três características, é razoável modelar conceitualmente a adesão da Colômbia à OCDE como uma campanha de política pública.

O objetivo da campanha empreendida pelo governo colombiano em 2011 era que o país fosse admitido como membro pleno da OCDE. Nesse sentido, a campanha não visava, por exemplo, desenvolver um conjunto de resultados ou elaborar uma decisão política do governo<sup>19</sup>. A campanha visava fazer com que outros atores - agrupados na OCDE - tomassem uma decisão conjunta (aquela relativa à admissão da Colômbia como membro pleno da organização). Assim, esta campanha pode ser caracterizada como uma *campanha de persuasão* (JONES; SIMONS, 2017), assumindo que a persuasão é um tipo de comunicação e interação destinada precisamente a influenciar os julgamentos e ações de outros. É claro que qualquer processo de política pública inclui necessariamente a persuasão como elemento fundamental (MAJONE, 1997), mas é importante destacar que, no caso da campanha em estudo, influenciar o julgamento e as decisões de outros atores (gerentes da OCDE, países membros, representantes dos países e o pessoal técnico de cada comitê), superando sua possível resistência, constituiu a própria essência da intervenção. Mais precisamente, e seguindo Jones e Simons (2017), assume-se aqui que a campanha consistiu em um esforço de *persuasão coercitiva*. Isto não sugere que o governo colombiano tivesse qualquer capacidade efetiva de coagir ou compelir as decisões dos atores que constituíam seu público, mas sim que o tipo específico de persuasão utilizado era o que visava especificamente mover os persuadidos a aceitarem a posição ou propostas do persuasor.

---

<sup>19</sup> Um exemplo do primeiro tipo de campanha é a iniciativa Brasil em Ação, implementada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso para executar obras de infraestrutura pública em nível federal (Barzelay; Shvets, 2006). Um exemplo do segundo é o conjunto de ações que levaram o governo do Presidente Kennedy a reagir à ameaça dos mísseis nucleares em Cuba em 1962 (Allison; Zelikow, 1999).

Um aspecto relevante a ser levado em conta é a forma como a campanha foi cognitivamente enquadrada (*framed*) por seus promotores. Desde os primeiros contatos do Presidente Santos com a OCDE, a metáfora utilizada (aparentemente espontânea ou com muito pouca elaboração) foi a de "aderir ao clube das boas práticas". Embora a imagem possa ser comum e parecer neutra, não o é, e é importante notar que a ideia de ingressar em um *clube* alude simbolicamente a elementos de prestígio (exigindo assim um processo formal de candidatura do ingressante, bem como a revisão e aceitação pelos outros membros), identidade (o ingressante torna-se assim um par dos outros membros) e distinção (em relação aos não membros). Embora esteja além do escopo deste estudo analisar o processo de pré-decisão que levou o Presidente e seu governo a decidir aplicar à OCDE, é importante levar isto em conta na medida em que elementos como prestígio, identidade e distinção influenciaram de alguma forma a dinâmica da campanha, como será argumentado abaixo. Por outro lado, era uma metáfora orientada para as elites políticas, econômicas e tecnocráticas, mas não tanto para os cidadãos em geral, ou pelo menos teve pouco efeito sobre eles. De fato, a campanha não incluiu nenhum esforço explícito e de longo alcance para desenvolver uma campanha de comunicação que lhe proporcionasse qualquer identidade simbólica aos olhos do público. No extremo, setores contrários ao governo deram a volta à metáfora (embora sem impacto relevante), ressaltando que a campanha procurou trazer "um país pobre para o clube dos ricos".

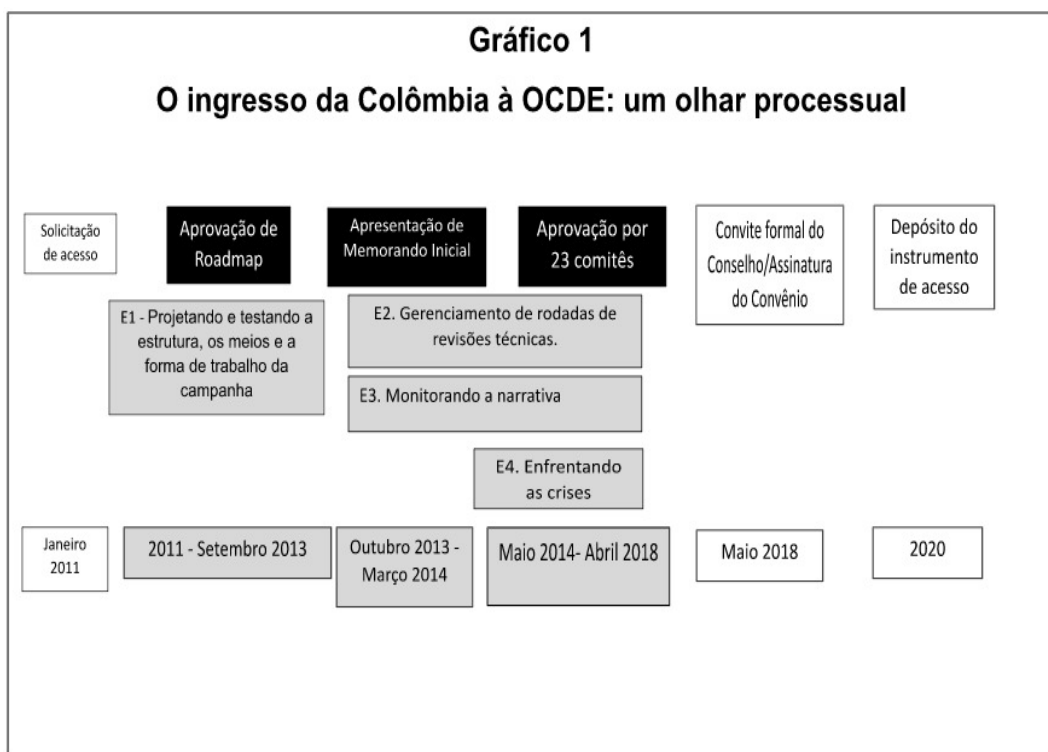
## 2. A campanha de ingresso à OCDE vista como um processo

As campanhas políticas, como a que estudamos aqui, podem ser conceitualmente modeladas e analisadas como *processos*, ou seja, como uma sequência de ações e decisões que ocorrem ao longo do tempo e em um determinado contexto (PETTIGREW, 1997)<sup>20</sup>. Considerado em seus elementos mais básicos, cada processo envolve um elemento de entrada e um elemento de saída. Entre estes dois pontos, ocorrem ações e decisões que, por serem consideradas em interação direta com suas condições iniciais e o contexto específico (cenário) em que ocorreram, vamos modelar como *eventos*<sup>21</sup>. Esses eventos geraram situações ou estados que constituíram resultados intermediários, marcos que por sua vez serviram como condições iniciais para outro conjunto de eventos, encadeando assim eventos e resultados até que o resultado final ou situação buscada pela campanha como um todo fossem alcançados. Este encadeamento se refere diretamente à natureza evolucionária (sequenciamento de etapas) que, como observado, caracteriza as campanhas políticas. O Gráfico 1 mostra a campanha de acesso da OCDE como um processo.

<sup>20</sup> A abordagem processual adotada sustenta a opção de elaborar as provas do caso na forma de uma narrativa (história), como já foi feito na seção anterior deste estudo. A este respeito ver: Barzelay e Cortázar, 2004.

<sup>21</sup> A este respeito, Barzelay (2021) argumenta: "O conceito de atividades modeladas como eventos pode ser trazido à tona sempre que a realidade empírica é vista de forma processual. Ela pode ser aplicada a pequenos fragmentos da realidade empírica, como uma única reunião entre apenas duas pessoas, tanto quanto pode ser aplicada a fragmentos maiores, como ciclos repetitivos de atividade de longa duração, como no caso da formulação de orçamentos, ou fenômenos em grande escala, por etapas, como campanhas (tradução própria).

O ponto de partida que desencadeou a campanha como um todo ocorreu em janeiro de 2011, quando o Presidente Santos solicitou em Paris o início de um processo para a adesão de seu país à OCDE. O resultado final ou situação que a campanha buscava era, como já foi argumentado, que o país seria admitido como membro pleno, o que foi alcançado através do convite formal para se juntar à organização que o Conselho da OCDE estendeu à Colômbia, e a aceitação formal da Colômbia desse convite (assinando um acordo e depositando o instrumento na Secretaria Geral da OCDE após a aprovação parlamentar em 2020).



Fonte: elaborado pelo autor.

Entre esses dois pontos, ocorreram três marcos (resultados intermediários ou situações) que, fechando ou abrindo as diferentes etapas da campanha, tornaram possível - de um ponto de vista formal, como será visto abaixo - o progresso da campanha: a aprovação do *Roadmap*, a apresentação do *Memorando Inicial* e a obtenção de pareceres formais favoráveis dos 23 comitês técnicos da OCDE. Entre cada um desses marcos formais, o amplo conjunto de atividades que compõem o processo em estudo ocorreu e, como observado, são aqui modelados como eventos. O presente estudo é limitado (como mostra a área sombreada no Gráfico 1) à análise dos eventos associados a esses resultados intermediários (E1, E2, E3 e E4), para os quais já foram apresentadas evidências na narrativa do caso (seção I). Outros eventos que correspondem ao momento pré-decisório da campanha (o que levou o Presidente Santos e o governo a solicitar acesso à OCDE) ou às etapas formais finais após o convite são deixados de lado, uma vez que estes devem ser analisados tendo em vista os processos de políticas públicas, e não a abordagem de gestão pública utilizada aqui.



## IV. Por que a campanha funcionou?

Uma experiência como a que estamos considerando em estudo é sem dúvida atraente porque atingiu o que era seu objetivo final: a aceitação da Colômbia como membro pleno da OCDE. Isto é, porque funcionou com sucesso. Considerando que muitas campanhas de políticas públicas anunciadas com grande visibilidade pelos governos e vigorosamente apoiadas pelas mais altas autoridades muitas vezes acabam falhando (seja porque cedem a problemas como perda de impulso, dispersão de esforços ou desvio do objetivo pretendido), qualquer um que se aproxime da campanha colombiana para aderir à OCDE se perguntará como o sucesso foi possível. E tal abordagem é provavelmente motivada por um interesse em aprender com essa experiência e depois "aplicar" o que a tornou bem-sucedida na concepção e gestão de outras campanhas políticas. Este interesse, que corresponde ao desafio de *extrapolação* de desenhos, práticas e meios (BARDACH, 2004) referido acima, coincide claramente com a perspectiva instrumental deste estudo. Entretanto, como aponta Barzelay (2007), a extrapolação requer duas etapas. A primeira é entender causalmente porque e como o processo ou prática em estudo funcionou em seu contexto original. Para isso, Barzelay se propõe a estudar a interação entre ações, características de desenho de processos e fatores contextuais<sup>22</sup>. O segundo passo é aplicar o conhecimento causal resultante da análise anterior, procurando adaptar o processo ou prática de interesse às condições únicas do contexto alvo.

Esta seção enfoca a primeira destas etapas. Ela analisará como as ações

---

<sup>22</sup> Em sua proposta de análise, Barzelay (2007, 2019) acrescenta a isso a identificação dos mecanismos sociais que agem quando acionados por alguns dos outros elementos mencionados e explicam a dinâmica de sua interação. A noção de mecanismos vem basicamente de Herdström (2005), que os define como "uma constelação de entidades e atividades que estão ligadas de tal forma que produzem regularmente um determinado tipo de resultado". Uma amostra do tipo de análise sugerida pode ser encontrada em Barzelay (2006).

de indivíduos e entidades, os recursos e práticas de gestão, as características do desenho do processo e os fatores contextuais nos quais o processo ocorreu, interagiram de forma a conduzir a campanha para atingir seu objetivo. Esta análise visa, em resumo, responder à pergunta que orienta este estudo: como foi possível para o governo colombiano conduzir e administrar com sucesso uma campanha de alta complexidade técnica e que, além disso, englobou um amplo conjunto de políticas setoriais.

A seguir, discutiremos cinco linhas de análise relevantes para a compreensão do processo. Estas são:

1. Desenho do processo: formalizado, mas, ao mesmo tempo, adaptável.
2. Controle de cenários: a gestão de uma rede de campanhas.
3. A articulação entre a dinâmica política e o conhecimento técnico.
4. Gestão do tempo e da culpa.
5. A negociação política como meio de lidar com crises.

## **1. Uma campanha protegida e, ao mesmo tempo, adaptativa**

A aprovação do *Roadmap* pela OCDE, sem qualquer participação ou interferência do governo colombiano em sua elaboração, é um elemento relevante para a compreensão do progresso subsequente do processo. Como mostra a Tabela 1, o *Roadmap* estabeleceu em grande detalhe as características básicas do processo, tanto em termos de suas etapas e resultados, quanto o conteúdo desses resultados (*Memorando inicial* e revisões aprofundadas) e os procedimentos que governariam as ações

(revisões técnicas e aprovação formal pelos 23 comitês)<sup>23</sup>. O governo, a fim de avançar para seu propósito, teve que aceitar estas características sem a possibilidade de discuti-las. É importante notar que, considerando o grande número de atores envolvidos, tanto por parte da OCDE (comitês, autoridades, países membros) quanto do governo (Presidência, gabinete ministerial, autoridades ministeriais e especialistas), o fato de que o desenho básico da campanha foi um fato dado e não negociável facilitou o lançamento antecipado da campanha<sup>24</sup>. Este tipo de proteção das características fundamentais do projeto foi baseado na estrutura de autoridade de uma entidade multinacional sobre a qual nenhum ator governamental ou político na Colômbia tinha poder. Vale ressaltar que este tipo de *proteção* é um dispositivo que, embora tenha se tornado mais flexível nas últimas décadas, é recorrente nas relações dos países em desenvolvimento com organizações multilaterais, com certos atores governamentais (dos países que recebem empréstimos ou assistência técnica) recorrendo a ele como meio de prevenir ou resolver dissidências dentro dos governos ou com terceiros.

---

<sup>23</sup> O *Roadmap* é um instrumento que padroniza (Mintzberg, 1993) os processos de adesão à OCDE, concentrando-se basicamente na padronização de procedimentos (áreas de discussão, métodos de coleta, formas de aprovação) e resultados (conteúdo do Memorando inicial ou dos relatórios de aprovação de cada um dos 23 comitês). Assim, há pouca ou nenhuma diferença entre a versão do *Roadmap* aplicada à Colômbia em 2013 e as versões aplicadas anteriormente (Chile 2007) ou alguns anos mais tarde (Lituânia e Costa Rica 2015).

<sup>24</sup> É razoável supor que o desenvolvimento, negociação e aprovação das características do processo que o *Roadmap* realmente estabeleceu teria sido um processo longo e complexo. A campanha Brasil em Ação (Barzelay; Shvets, 2006), ou a iniciativa de reforma da função pública peruana em 2008 (Cortázar, 2014) são exemplos de como os processos de concepção de intervenções públicas envolvem negociações complexas entre os envolvidos, com base em interesses, experiências e antecedentes muitas vezes divergentes.

**Tabela 1**  
**Cenário processual dos eventos 1 e 2**

Eventos	Ações	Características do Projeto	Fatores contextuais
E1. Projetar e testar a estrutura, os meios e a forma de trabalho da campanha.	<p>Atribuição de função gerencial à C. Crane</p> <p>Formalização do grupo de trabalho (Decreto e Diretriz)</p> <p>Solicitação de revisões e formação de equipes técnicas como contrapartes de 10 comitês da OCDE</p> <p>"Ações de boa vontade"</p> <p>Primeira ampliação da rede de equipes técnicas para preparar o <i>Memorando Inicial</i></p>	<p>Etapas claramente distinguíveis com resultados pré-estabelecidos</p> <p>Conteúdo inicial da nota</p> <p>Formação de equipes técnicas</p> <p>Seleção dos membros da equipe de acordo com a responsabilidade formal e a experiência técnica</p>	<p>Estrutura de autoridade da OCDE: Secretaria, Conselho 250 instrumentos da OCDE</p> <p>Estrutura do Departamento Administrativo</p> <p>Departamento Administrativo da Presidência: Conselhos</p> <p>Mandato presidencial</p>
E2. Gerenciando as rodadas de revisões técnicas.	<p>Segunda ampliação da rede de equipes técnicas para lidar com as revisões técnicas.</p>	<p>Rodadas de revisões técnicas: procedimento e conteúdo.</p> <p>Mecanismos para a coleta de informações da OCDE</p> <p>Aprovação formal por cada Comitê da OCDE em paralelo</p> <p>Necessidade de ter a aprovação de todos os 23 Comitês OCDE "como um pacote único" para que o Secretariado da OCDE faça recomendações ao Conselho</p>	<p>Estrutura dos 23 Comitês</p> <p>OCDE: membros + técnicos</p> <p>Conjunto de valores, normas, políticas e práticas recomendadas pela OCDE</p>

Diante do *Roadmap*, o governo só poderia ter uma reação *adaptativa*. Esta reação foi baseada em algumas decisões de projeto tomadas previamente pelo governo, como a nomeação de Catalina Crane no papel principal da campanha e o estabelecimento de equipes técnicas para interagir com alguns dos comitês da OCDE<sup>25</sup>. A nomeação de Crane destaca a decisão de promover a campanha não tanto através de uma entidade administrativa estatal regular, mas sim, através de uma estrutura leve e flexível, dedicada à coordenação dentro do Estado e intimamente ligada às decisões políticas do governo, como foi o caso dos Conselheiros (este aspecto será discutido mais tarde). A seleção de alguém com a formação acadêmica e técnica de Crane tornou possível aproveitar as semelhanças profissionais e culturais entre ela (ou seus sucessores, com perfil semelhante) e o pessoal técnico e as autoridades da OCDE. Como Jones e Simons (2017) apontam, a *semelhança interpessoal* entre persuasores e persuadidos aumenta a credibilidade dos primeiros, pois gera uma percepção de perícia técnica (ou política) e integridade em seu público que os predispõe a aceitar seus argumentos. Isto, que é importante em qualquer tipo de intervenção pública, é particularmente relevante em uma campanha especificamente orientada para a persuasão, como é o caso da campanha em estudo aqui.

A maneira e os critérios utilizados para selecionar os membros das equipes técnicas que seriam as contrapartes nacionais dos dez comitês da OCDE com os quais foi iniciado o contato serão analisados com mais detalhes nas duas seções seguintes. Basta observar aqui que os critérios para a seleção (reconhecimento) dos membros, ou seja, a responsabilidade formal (entendida como âmbito jurisdicional ou mandatário relativo a uma determinada área de política) e a competência técnica (na área de política em questão), também se referem à *semelhança interpessoal* destacada por Jones e Simons.

---

<sup>25</sup> Não se deve perder de vista o fato de que, como mostra a Figura 1, o evento E1 começou a se desenvolver antes da aprovação do *Roadmap*, desencadeado pelo pedido de acesso do Presidente Santos à OCDE em janeiro de 2011.

Com base nessas decisões prévias, o governo procurou adaptar-se aos parâmetros estabelecidos no *Roadmap*. Para isso, recorreu-se à ampliação da rede de equipes técnicas referida no parágrafo anterior. Um primeiro escalonamento tornou possível controlar e gerenciar as tarefas de preparação do *Memorando Inicial*. O segundo escalonamento, em maior escala que o anterior, serviu para abordar as revisões técnicas, uma etapa da campanha de muito maior cobertura (em termos do número de atores envolvidos), complexidade e incerteza (com relação a seus resultados) do que a que havia levado ao *Memorando Inicial*. Através de ambos os escalonamentos, a reação do governo foi organizada refletindo características da estrutura e mecanismos de gestão política e técnica da OCDE (delineamento e conteúdo de áreas políticas, diferenciação de esferas de ação política e técnica, tipo de evidência a ser considerada).

A reação do governo às características do processo estabelecido no *Roadmap* foi, portanto, marcadamente *adaptativa* e *orientada* para o público, ambos os atributos centrais para as campanhas de persuasão coercitivas, às quais já nos referimos. Neste tipo de esforço persuasivo, ação e discurso não são tanto orientados para "estarem certos" sobre um tópico, mas sim para considerar a singularidade do público e suas situações específicas como o cenário em que se devem implantar propostas e argumentos (JONES; SIMONS, 2017). Em resumo, pode-se dizer que na persuasão coercitiva o foco não está no tema em discussão, mas na situação e nas características dos atores a serem persuadidos. E de fato, já nas primeiras decisões de projeto tomadas pelo governo colombiano em reação ao *Roadmap* (refletindo, por exemplo, a estrutura técnica e métodos de trabalho da OCDE), pode-se observar que a campanha não foi orientada para "estar certa" com relação ao conteúdo da política (discussão de valores ou normas, por exemplo) ou às possíveis realizações do país, mas sim para apresentar evidências e argumentos que se harmonizassem com os critérios, normas e situações que caracterizavam o público.

Finalmente, deve-se observar que a campanha teve que ser implantada considerando duas importantes restrições. A primeira consistia na dinâmica do "tudo ou nada" que o *Roadmap* impunha ao declarar que a Secretaria Geral da OCDE só faria uma recomendação ao Conselho quando tivesse, antes dele, a aprovação formal (e por consenso dos membros) de cada um dos 23 comitês "como um único pacote". Dessa forma, foi suficiente que um país em um dos muitos comitês se recusasse a dar sua aprovação formal a um aspecto específico em discussão para que a Colômbia ficasse de mãos atadas. Esta restrição de projeto foi exacerbada por outra restrição contextual, que era o prazo imposto pela duração da administração do Presidente Santos (junho de 2014). Ambas as restrições deram origem a importantes vulnerabilidades na campanha, que serão discutidas a seguir.

## 2. A gestão de uma rede de campanhas

Desde o início, o esforço para aderir à OCDE teve um importante impulso: a vontade explícita e direta do próprio Presidente da República. Sua inclusão precoce e proeminente na agenda do governo deve ser considerada uma força significativa. Entretanto, mesmo com este ímpeto, a implantação e o sucesso da campanha exigiram um recurso indispensável que o próprio presidente e o Departamento Administrativo da Presidência apenas controlavam indiretamente: a perícia técnica nas muitas áreas políticas que a OCDE exigia que fossem examinadas. Essa expertise residia nos segmentos profissionais das burocracias ministeriais, controladas pela cadeia de gerentes intermediários, funcionários de confiança e vice-ministros que se reportavam aos membros do Conselho de Ministros.

Nos sistemas presidencialistas, como é o caso da Colômbia, embora os ministros estejam politicamente sujeitos à confiança direta do presidente e, de um ponto de vista formal, desempenhem basicamente um papel de assistência a ele, na prática eles têm um peso decisivo e margem de ação na concepção de políticas, sua negociação legislativa e sua implementação.

Tudo isso se deve precisamente ao acesso que eles têm aos conhecimentos técnicos indispensáveis através da cadeia de comando referida acima (MARTÍNEZ GALLARDO, 2010). A iniciativa presidencial de aderir à OCDE, dada a ênfase que o desenho do processo estabelecido no *Roadmap* colocou em negociações técnicas muito detalhadas, foi obrigada a se basear fortemente no conhecimento técnico acumulado nos ministérios. Mesmo que o sistema operacional criado pela equipe central da Presidência tenha procurado se articular diretamente com os especialistas técnicos (um ponto que será mencionado abaixo), minimizando assim o possível papel executivo que os membros do Conselho poderiam ter tido na campanha, os ministros foram indispensáveis para pelo menos duas questões importantes: (i) terem acesso aos técnicos, respeitando os regulamentos da administração pública (aqueles relativos à alocação do tempo de trabalho dos especialistas, por exemplo, ou à orçamentação e execução dos gastos financeiros necessários para as ações da campanha, visto que estes vieram dos orçamentos ministeriais); e (ii) demonstrarem suficiente autoridade política formal perante à OCDE ao apoiar as posições do país nas reuniões do Comitê em Paris. Esta última era necessária, uma vez que os representantes dos países membros nos comitês (não o pessoal técnico) geralmente estavam em nível ministerial ou vice-ministerial.



**Tabela 2**  
**Cenário processual dos eventos 2 e 3**

Eventos	Ações	Características do projeto	Fatores contextuais
<p>E2. Gerenciando as rodadas de revisões técnicas</p>	<p>Segunda escala de rede de equipes técnicas para lidar com revisões técnicas</p> <p>Reuniões da equipe técnica: provas e argumentos</p> <p>Reuniões mensais entre os líderes da equipe PRES/técnica</p> <p>Relatórios de progresso ao Conselho de Ministros</p> <p>Reuniões com Comitês OCDE em Paris</p> <p>Reuniões da OCDE com terceiros interessados COL</p> <p>Adoção de medidas políticas em conformidade com a OCDE</p> <p>Recomendações da OCDE</p>	<p>Rodadas de revisões técnicas: procedimento, conteúdo e ferramentas próprias da OCDE</p> <p>Equipes técnicas governamentais como contrapartida ("espelho") das 23 equipes da OCDE</p> <p>Equipes técnicas formaram pares técnicos</p> <p>Seleção dos membros da equipe de acordo com a responsabilidade formal e a experiência técnica</p> <p>Supervisão direta das equipes por PRES.</p> <p>Mecanismos: semáforos de pontuação, reuniões de representantes</p> <p>Implantação do comando central: PRES. e Paris</p>	<p>Estrutura dos 23 Comitês OCDE: membros + técnicos</p> <p>Estrutura e dinâmica dos ministros</p> <p>Termo do segundo mandato presidencial (2018)</p> <p>Calendário de reuniões dos Comitês da OCDE</p> <p>Status técnico da OCDE</p>
<p>E3. Monitorar a narrativa</p>	<p>PRES participação em reuniões entre a COL e a OCDE</p> <p>Processamento editorial</p> <p>Preparação das apresentações aos Comitês (Paris)</p> <p>Uso ou ativação de sistemas de coleta de dados de informação</p> <p>Produção e "massageamento" de provas</p>	<p>Controle editorial de conteúdo centralizado em PRES</p> <p>Foco no "alvo": valores, políticas, padrões e práticas da OCDE</p> <p>Mecanismos de coleta de dados OCDE</p>	<p>Conjunto de valores, normas, políticas e práticas recomendadas pela OCDE</p>

Durante toda a campanha, a participação de especialistas técnicos foi canalizada através de grupos de trabalho interministeriais. Durante o evento E1, enquanto a OCDE aprovava o *Roadmap*, foram formadas equipes de técnicos para colaborar na elaboração das 10 revisões que o governo havia solicitado em áreas específicas. No E2, uma vez aprovado o *Roadmap*, e com o objetivo de elaborar o *Memorando Inicial*, a Presidência decidiu ampliar este mecanismo preliminar. Mais tarde, quando a etapa mais longa da campanha começou, ou seja, quando as avaliações técnicas tiveram início, foi decidido ampliar o dispositivo uma segunda vez. Mas, além do aumento do número de equipes, o realmente importante era que tanto a estrutura temática do conjunto de equipes quanto a estrutura interna de cada uma delas refletissem agora as da OCDE. Assim, uma característica do projeto da campanha que se tornou mais pronunciada à medida que se movia de uma etapa para outra (ver Tabela 2) foi que ela foi modelada como um "espelho" da estrutura técnica da OCDE<sup>26</sup>, uma situação que corresponde à natureza adaptativa da campanha mencionada acima.

Dado que a estrutura temática da OCDE não coincidia com a do Poder Executivo colombiano, o segundo aumento implicava, em primeiro lugar, que as equipes técnicas eram marcadamente interministeriais (mais do que nas etapas anteriores), a fim de poderem cobrir todas as áreas técnicas que cada comitê da OCDE consideraria em sua revisão<sup>27</sup>. Em segundo lugar, a situação também exigia que o mesmo ministério (mesmo um vice-ministério ou diretoria) tivesse que participar, através de seu pessoal técnico, de mais de um dos comitês da campanha.

---

<sup>26</sup> Durante a etapa anterior, na E1, tal efeito "espelho" não era indispensável, já que o foco do esforço estava nos 250 instrumentos da OCDE, que a equipe da Presidência poderia distribuir à vontade entre as equipes que desejasse montar.

<sup>27</sup> O caso mais notável a este respeito foi o do Comitê de Governança Pública (ver Quadro 3).

Ambas estas implicações contribuíram para tornar mais difícil a possibilidade de controle direto dos comitês pelos ministros, o que consequentemente deixou mais espaço para o papel centralizador da equipe da Presidência<sup>28</sup>. Por outro lado, a situação criada, considerando tanto a heterogeneidade interna de cada equipe quanto a existente entre as equipes, bem como a forte dependência da campanha do papel de técnicos ministeriais, gerou importantes vulnerabilidades para o processo. Em particular, expôs a campanha ao duplo risco de oportunismo estratégico e dispersão de esforços, já que os especialistas (ou seus superiores, incluindo ministros) poderiam usar sua relativa autonomia técnica para impulsionar suas agendas específicas (ministerial, profissional e até pessoal), enfraquecendo assim o foco que a campanha deveria manter para atingir o objetivo imediato (aprovação pelos 23 comitês).

As vulnerabilidades acima mencionadas serão analisadas posteriormente, mas levá-las em consideração agora é importante para analisar o projeto do sistema operacional da campanha que teve que ser realizado a partir da Presidência. Em qualquer esforço para promover a colaboração entre atores (entidades) com diferentes mandatos, jurisdições, hierarquias e interesses, a concepção e gestão do sistema operacional da campanha é um passo decisivo (BARDACH, 1998). No caso da campanha, dada a alta especialização técnica dos participantes nas avaliações, o desafio operacional foi integrar efetivamente os vários insumos (evitando conflitos e discordâncias do lado colombiano), mantendo o foco de todas as negociações e atividades para conseguir a aceitação pelos comitês. Dada a pressão do prazo (agora estabelecido pelo segundo mandato do Presidente Santos, que terminou em 2018; ver Tabela 2), evitar ao máximo o risco de dispersão de esforços mencionado acima era uma prioridade.

---

<sup>28</sup> Não está sendo argumentado que os ministros efetivamente procuraram ter um papel de controle sobre os Comitês de Campanha, pois não há evidências disso. O argumento é que tal controle ministerial, como possibilidade para a concepção de campanhas, foi dificultado pela situação descrita acima.

O sistema operacional implantado pela equipe da Presidência tinha como objetivo assegurar a colaboração entre os especialistas técnicos e, ao mesmo tempo, evitar a dispersão de seus esforços. Este sistema, que, como observado, começou a ser criado intuitivamente já no evento E1, era composto de duas partes essenciais: i) um conjunto de "grupos de trabalho" como dispositivo de *representante lateral* para integrar as contribuições de especialistas (pares técnicos) de diferentes ministérios em cada equipe, e ii) um dispositivo de *supervisão vertical* da Presidência, que promoveu o ritmo apropriado na execução das negociações e, ao mesmo tempo, controlou o cenário das negociações e a narrativa oferecida nelas (ver Tabela 2).

As equipes interministeriais de técnicos correspondem ao tipo de vínculo lateral que Mintzberg (1993) chama de *grupos de trabalho*, ou seja, um conjunto definido de técnicos convocados para realizar uma determinada tarefa (negociar com a contraparte da OCDE, neste caso, e obter a aprovação necessária) e para ser dissolvida após sua conclusão. Uma característica importante deste tipo de arranjo é que a reunião é instituída como o principal veículo para facilitar o ajuste adaptativo entre as posições e os insumos dos membros. No caso das equipes da campanha de adesão à OCDE, as sucessivas rodadas de reuniões (entre especialistas nacionais e especialmente com especialistas da OCDE durante suas missões na Colômbia) foram a principal ação (ver Tabela 2). Houve, entretanto, outras atividades secundárias, incluindo a coleta, triagem ou compilação das informações necessárias para desenvolver os argumentos do governo, bem como o trabalho de colocar esses argumentos por escrito. Considerando que cada equipe funcionava através de reuniões de pares (os vice-ministros ou outros funcionários delegados como "coordenadores" eram, na realidade, pontos focais com a Presidência e não tinham nenhum papel hierárquico na tomada de decisões das equipes), este arranjo integrou aportes e posições através de um mecanismo que se assemelha, até certo ponto, ao que Mintzberg chama de *ajuste mútuo*<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> A noção de ajuste ou adaptação mútua de Mintzberg refere-se explicitamente à coordenação do trabalho através da comunicação informal. As equipes de trabalho da campanha de adesão da OCDE não podiam ser caracterizadas como totalmente informais, pois se baseavam em critérios formais como jurisdição e competência técnica, mas também não tinham o grau de formalidade que Mintzberg atribui a um comitê permanente. As equipes se encontravam, portanto, em um ponto intermediário de formalização.

A necessidade de ajuste adaptativo ou mútuo, dada a ausência de uma estrutura hierárquica clara e formal dentro de cada equipe, também foi resultado dos critérios pelos quais os membros da equipe foram selecionados e reconhecidos. McAdam *et al.* (2001) conceituam a *certificação* como o mecanismo social pelo qual as autoridades externas validam os atores, suas ações e suas reivindicações ou argumentos. No caso das equipes de campanha da OCDE, os membros de cada equipe foram validados (certificados) pela Presidência (e mesmo por seus pares) com base em: i) sua jurisdição técnica, ou seja, a área de política na qual trabalharam e que correspondia a uma das áreas consideradas em um dos comitês da OCDE, e ii) o grau de competência técnica ou especialização que possuíam, na medida em que eram procurados profissionais que pudessem negociar em igualdade de condições com os membros do pessoal técnico da OCDE. Considerando que os especialistas vieram de ministérios que tinham o mesmo nível hierárquico dentro da estrutura estatal e que, além disso, cada um exercia autoridade direta sobre a área política correspondente, não foi possível colocar um ministério hierarquicamente acima dos demais (isto teria, sem dúvida, gerado ímpetos de concorrência). Como foi apontado, a designação de certos funcionários (geralmente vice-ministros) como "coordenadores" das equipes respondeu mais à necessidade de uma conexão vertical com a Presidência do que a um papel de autoridade ou supervisão sobre seus pares<sup>30</sup>. Assim, a opção por um baixo grau de formalização hierárquica das equipes e o recurso ao ajuste mútuo como mecanismo predominante de coordenação dentro delas foram duas características marcantes do mecanismo instituído. Como será visto abaixo, essas características favoreceram o exercício do tipo específico de persuasão (orientada para o público alvo) que a campanha requeria.

---

<sup>30</sup> Na verdade, o papel desses coordenadores corresponde, antes, ao tipo de dispositivo de ligação que Mintzberg conceitualiza como "pontos focais", uma vez que carece de autoridade formal, mas detém algum grau de influência ou poder informal.

Entretanto, é necessário ter em mente que os critérios de certificação utilizados e as características das equipes mencionadas acima criaram as condições para que os técnicos (individualmente e como equipes) pudessem desfrutar de um grau apreciável de autonomia dentro da campanha. Isto poderia prejudicar o sucesso da campanha, abrindo espaço - como já mencionado - para o oportunismo e também para a dispersão e desaceleração do esforço. A segunda parte do sistema operacional visava precisamente neutralizar esses riscos, por meio de um sistema de supervisão próxima do ritmo de trabalho das equipes a partir da equipe central da Presidência. As características centrais dessa supervisão foram a verticalidade (supervisão baseada no uso explícito da hierarquia formal da Presidência) e a concentração do controle no desempenho (resultados) das equipes (MINTZBERG, 1993; ECHEBARRÍA, 1988). A equipe da Presidência desenvolveu assim um conjunto de meios de monitoramento e controle dos resultados das equipes técnicas (participação direta nas reuniões e missões, relatórios ao Conselho de Ministros através de um *scorecard*, reuniões mensais com as representações das equipes: ver Tabela 2). A principal preocupação era manter um ritmo adequado de realização de acordos com as equipes técnicas e os comitês da OCDE, aproveitando ao máximo o cronograma de reuniões destes últimos.

Em termos de Robert Simons (1995), este mecanismo de supervisão colocou em jogo, em primeiro lugar, um *controle diagnóstico*, focalizado no monitoramento de variáveis críticas do desempenho das equipes (realização de reuniões, cumprimento de prazos, obtenção de acordos). Em segundo lugar, entretanto, a supervisão teve como objetivo explícito evitar a dispersão ao longo das negociações, ou seja, que os técnicos governamentais dedicassem tempo e esforço para gerar evidências ou elaborar argumentos que, embora pudessem mostrar conquistas ou avanços importantes nas políticas governamentais, não fossem direta e estritamente destinadas a obter a aceitação do comitê correspondente da OCDE. Isto exerceu um *controle restritivo* sobre as ações das equipes técnicas, que para serem eficazes exigiam alguma forma de supervisão das provas e argumentos que os técnicos governamentais ofereciam a seus homólogos da OCDE para obterem sua aprovação. O meio utilizado para isso foi o controle editorial, interino e final das respostas e textos resultantes do trabalho das equipes técnicas, assim como o ritmo das apresentações que os ministros tiveram que fazer aos comitês em Paris (ver Tabela 2). Este controle foi exercido

de forma sustentada e contínua pela equipe central da Presidência e do escritório de Paris. Embora esta equipe, dada sua estrutura limitada, não pudesse fazer julgamentos substantivos sobre o conteúdo de argumentos relacionados a áreas políticas muito diversas e especializadas, ela conseguiu realizar sua tarefa central: assegurar que qualquer resposta ou texto enviado a um comitê da OCDE respondesse exclusiva e diretamente a uma exigência técnica da organização e que, além disso - como será apontado mais adiante - demonstrasse conformidade com os valores e normas da organização.

Considerando agora as duas partes do sistema operacional - adaptação lateral e supervisão vertical - é necessário ir além das funções organizacionais do sistema (o controle da produção e o desempenho das equipes nacionais), para considerar como o sistema respondeu à natureza eminentemente persuasiva da campanha e seu propósito. Assim, do ponto de vista dos processos de persuasão, o sistema tinha que promover a elaboração de uma *narrativa* que convencesse o público (os técnicos e os membros dos comitês da OCDE) que a Colômbia merecia ser incorporada à organização. Neste nível, o sistema operacional cumpriu três funções importantes: i) concentrar todos os esforços no público, evitando qualquer coisa que estivesse longe das possíveis áreas-chave de interesse do público; ii) alinhar a produção argumentativa das equipes técnicas em uma narrativa comum que mostrasse uma clara aceitação e conformidade com os requisitos técnicos da OCDE; e iii) tornar possíveis os dois pontos anteriores, controlando o cenário de produção desta narrativa (atores, papéis, o que é mostrado e o que é escondido).

Em relação ao primeiro ponto, a campanha como um todo e cada uma das "pequenas campanhas" que cada equipe técnica teve que promover através das negociações, mostram as características que, segundo Jones e Simons (2017), correspondem à persuasão coerciva<sup>31</sup>. A principal delas era a orientação para o receptor ou audiência<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> As mais claramente visíveis no caso da campanha de acesso da OCDE são: orientação do receptor, sensibilidade às situações, uso de semelhanças entre o persuasor e o persuadido, apelo a premissas aceitáveis ou compartilhadas com o público.

<sup>32</sup> Os autores contrastam tal abordagem com a da persuasão orientada para a questão.

Seguindo esta orientação, as equipes técnicas tiveram que explorar e compreender as características, posições e interesses de suas contrapartes (possíveis pelas sucessivas rodadas de reuniões durante as missões da OCDE em Bogotá), que poderiam variar dependendo do comitê e do país em questão<sup>33</sup>. Também focalizaram sua argumentação inteiramente nos valores, políticas, padrões e práticas preferenciais da OCDE. Embora este enfoque estivesse claramente estabelecido no *Roadmap*, torná-lo efetivo exigia tanto um esforço consciente para limitar-se a discutir única e exclusivamente com base no que a OCDE exigia e nada mais<sup>34</sup>, quanto um trabalho de controle editorial centralizado na presidência. Em um nível diferente, o do comando central da campanha, a centralidade da orientação do público também é vista na decisão de dividir o comando em dois, incorporando um escritório em Paris cuja tarefa era explorar mais de perto as posições e os interesses dos países membros, gerando vínculos que facilitariam a influência sobre eles.

A segunda função era alcançar o que Hilgartner (2000) chama de uma narrativa unívoca. Esta univocidade não se refere ao conteúdo técnico e substantivo dos argumentos oferecidos (que teria sido impossível, além de inútil), mas à homogeneidade que todos os argumentos das diferentes equipes tiveram que ter em termos de mostrar clara aceitação e conformidade (efetiva ou em andamento) com os valores, políticas, normas e práticas recomendadas pela OCDE, evitando entrar em questões ou discussões que excedessem essa estrutura. Conseqüentemente, esta narrativa pode ser entendida como o conjunto agregado de provas e argumentos que demonstraram, por parte da Colômbia, aceitação e conformidade (efetiva ou progressiva) com os requisitos técnicos da organização<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> É possível que, como aponta Bardach (1998), a semelhança de características profissionais entre técnicos nacionais e da OCDE (especialistas em uma área específica das políticas públicas, e muito provavelmente com práticas, antecedentes e estudos semelhantes), tenha sido um fator que favoreceu a colaboração graças a uma identidade comum. Em qualquer caso, é uma característica que favorece o sucesso da persuasão coerciva (JONES; SIMONS, 2017).

<sup>34</sup> Isto exigiu o sacrifício de colocar de lado qualquer esforço para mostrar avanços, posições ou propostas que, sendo as ideias ou alternativas preferidas dos técnicos nacionais (soluções pet, nos termos de Kingdon, 1995), não correspondiam estritamente a nenhum valor, política, padrão ou prática da OCDE.

<sup>35</sup> Sobre a articulação entre informação, evidência e argumentação, ver o texto clássico de Giandomenico Majone (1997).



Era tarefa de cada equipe técnica assegurar que seus argumentos atendessem às exigências habituais de persuasão nas políticas públicas: confiabilidade dos dados, relevância das informações, clareza do argumento e razoabilidade das conclusões (MAJONE, 1997). Esta tarefa exigia, de forma importante, a coleta, geração ou "massageamento" de uma grande quantidade de dados que nem sempre estavam disponíveis. Naturalmente, tal argumentação tinha que ser convincente para a audiência, ou seja, aceitável. A este respeito, e considerando os elementos retóricos que explicam a aceitação de acordo com Hood e Jackson (1997), pode-se observar que na narrativa da campanha havia três elementos que a facilitavam. O primeiro refere-se ao critério de simetria, aplicável neste caso na medida em que as evidências e argumentações oferecidas corresponderam o mais próximo possível aos valores, padrões e terminologia (linguagem) da OCDE em cada área política<sup>36</sup>. Um segundo elemento consistia na seletividade na escolha das provas e argumentos, tornando visível aquilo que mostrava clara aceitação e conformidade com os requisitos da OCDE e minimizando aquilo que poderia ser visto como contraditório<sup>37</sup>. Finalmente, a terceira refere-se à eliminação da dúvida, que, segundo os autores, é alcançada recorrendo principalmente à urgência na tomada de decisões. No caso da campanha em estudo, embora seja verdade que o tempo corria principalmente contra os negociadores nacionais, também é verdade que já em 2018 a urgência de conseguir acesso antes de um novo governo iminente poderia lançar dúvidas sobre sua necessidade, o que também exerceu pressão sobre países que, afinal, obtiveram benefícios (comerciais, sobretudo) através da inclusão da Colômbia.

---

<sup>36</sup> Curiosamente, como observado acima, os aspectos organizacionais da campanha colombiana também atenderam a um critério semelhante de simetria, na medida em que espelhavam a estrutura técnica da OCDE.

<sup>37</sup> Como será visto abaixo, os desacordos que surgiram dentro do governo na área específica de emprego e questões trabalhistas levaram a uma ruptura com este critério.

Entretanto, para que o foco e alinhamento do esforço de argumentação das equipes fosse possível, a segunda parte do sistema operacional - o controle vertical - teve que cumprir a função que Hilgartner (2000) chama de controle de cenários. O autor, assumindo uma analogia com a dramaturgia, argumenta que um meio pelo qual as entidades científicas conseguem oferecer um julgamento especializado convincente (persuasivo) é através de um conjunto de técnicas que controlam o que é mostrado ao público (no palco) e o que é mantido escondido (nos bastidores), a fim de alcançar o efeito desejado sobre o público. É este jogo de revelação e ocultação que gera o efeito persuasivo de uma narrativa unívoca. Assim, a campanha colombiana procurou alinhar elementos como a seleção (certificação) dos membros das equipes técnicas, a supervisão de seu desempenho em reuniões e missões, o controle editorial de sua produção e, finalmente, a programação das apresentações em Paris pela equipe central, visando tornar visível o esforço de que o país aceitava e cumpria os valores e normas da OCDE e colocar na sombra (e isto será visto muito claramente mais tarde, na forma como as crises finais em 2017 e 2018 foram enfrentadas) possíveis discrepâncias e discordâncias nesse sentido.

Em suma, o sistema operacional criado para que a campanha alcançasse seu propósito estratégico permitiu tanto obter a contribuição de especialistas técnicos que, com base em seus conhecimentos e posição burocrática, gozavam de relativa autonomia em relação às autoridades políticas (a Presidência), quanto evitar que seus esforços se desviassem do propósito imediato (aceitação pelos comitês) ou abrandassem além dos prazos políticos que tornavam o propósito possível. Para isso, o sistema combinou dois dispositivos de natureza diferente, a saber: por um lado, a colaboração lateral e adaptativa entre os membros técnicos (e seus órgãos de origem) e, por outro, o controle vertical exercido de forma centralizada a partir da Presidência. Assim, o esforço da campanha para manter a direção estratégica do todo, e para fazê-lo de forma oportuna, fez uso de procedimentos que apelaram tanto para a *reciprocidade* entre pares quanto para a *supervisão hierárquica* (HOOD *et al.*, 2004).

A combinação destas duas peças mutuamente heterogêneas - mutualidade, adaptação e baixa formalidade *versus* verticalidade, supervisão e maior formalização - permitiu à campanha alcançar a flexibilidade necessária para se adaptar à diversidade de posições e interesses dos técnicos e membros da OCDE, mantendo uma orientação estratégica inteiramente focada em conseguir a adesão. Vale notar que um projeto alternativo, baseado, por exemplo, numa centralização extrema de todas as ações de campanha, teria dificultado a adaptação aos diversos públicos que constituíam os comitês da OCDE. Por outro lado, confiar inteiramente em processos de negociação adaptativos e flexíveis sem controle central teria levado a narrativas divergentes e à expiração dos prazos políticos existentes.

O sistema operacional descrito e analisado aqui pode ser representado como uma "rede de campanhas" - 23 campanhas individuais que progrediram dentro da estrutura do controle vertical que a Presidência exerceu para mantê-las dentro da orientação estratégica geral e prazos estabelecidos<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Sharp (2011) observa que é comum que a operação conjunta que constitui uma campanha seja dividida em ações específicas por atores específicos, assumindo assim a forma de operações menores ou em menor escala.

### 3. A articulação entre a dinâmica política e o conhecimento técnico

O funcionamento do sistema operacional da campanha, conforme analisado na seção anterior, pressupunha uma articulação básica que tornaria possível o intercâmbio entre os atores políticos e técnicos, ou seja, uma forma específica de vinculação entre os interesses e objetivos das autoridades políticas (o presidente e sua comitiva imediata) e os dos especialistas técnicos. Na ausência de tal articulação, uma ruptura entre esses atores teria significado o naufrágio da campanha (devido à falta de impulso político, à falta de habilidades técnicas de negociação, ou ambos).

Hood e Lodge (2006) estudam esta articulação de interesses com base em dois modelos conceituais: os laços entre políticos e funcionários públicos (burocratas) que podem ser entendidos como relações de agência (principal-agente) e aqueles que podem ser entendidos como relações *fiduciárias*. Estes últimos se referem a situações em que os funcionários públicos desenvolvem interesses de uma área de relativa autonomia, na qual exercem um grau de discricionariedade que não pode estar inteiramente sujeito à direção ou controle de políticos eleitos. Assim, a permanência e a remuneração dos funcionários públicos não dependem única e diretamente dos interesses políticos de seus constituintes (autoridades eleitas e seus delegados), visto que seu papel se baseia em competências técnicas que, idealmente, não devem estar sujeitas aos interesses instrumentais dos políticos. Ao contrário de uma lógica agência-principal, a lealdade dos técnicos é dirigida a uma entidade (interesse nacional, direitos fundamentais, coerência das políticas estatais, exigências técnicas) que transcende o governo da época e sua agenda<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> É neste sentido que os autores conceituam este vínculo como "fiduciário", na medida em que os funcionários públicos representam, defendem ou preservam um interesse superior que transcende os dos governantes no cargo.

É evidente que a configuração do setor público colombiano - como a da maioria dos países latino-americanos - não corresponde plenamente à de uma burocracia meritocrática e profissional, com um grau significativo de capacidade técnica e autonomia em relação aos governos eleitos, características que Hood e Lodge têm em mente. Entretanto, parte da burocracia colombiana mostra maiores elementos de segurança no trabalho administrativo, bem como seleção baseada em critérios técnicos e de mérito, do que outros países da região (ECHEBARRÍA; CORTAZAR, 2007; ZUVANIC *et al.* 2010). Em qualquer caso, a campanha de acesso da OCDE mostra - com as limitações inerentes à configuração burocrática colombiana - duas das características que Hood e Lodge destacam em uma articulação do tipo "fiduciária". A primeira é que os funcionários públicos são selecionados com base em suas excepcionais habilidades e conhecimentos técnicos. Como foi observado, este foi o caso das equipes nacionais de campanha: dado que elas tiveram que negociar com o pessoal de uma entidade de reconhecido prestígio e capacidade técnica como a OCDE, o governo teve que trazer para a mesa especialistas cuja experiência e credenciamentos formais correspondiam aos dos técnicos da OCDE.

A segunda característica refere-se ao fato de que o intercâmbio entre políticos e técnicos consiste em que estes últimos colocam suas capacidades a serviço dos objetivos políticos dos primeiros, em troca de status e do exercício de certo poder discricionário. No caso da campanha, como vimos, a Presidência teve que respeitar uma esfera de colaboração lateral entre o pessoal técnico dos diferentes ministérios, sem estabelecer uma hierarquia interna formal em cada equipe (apenas um mecanismo de coordenação e vinculação), e intervir nas negociações *ex post*, ou seja, editando as respostas ou declarações que resultaram do trabalho das equipes. “Embora o controle vertical fosse importante neste último ponto, não se pode negar que tanto o tamanho limitado da equipe central da Presidência quanto a impossibilidade de se ter todas as competências técnicas necessárias para controlar completamente o conteúdo substantivo das negociações detalhadas em 23 áreas políticas levaram, na prática, a se conceder um espaço de relativa autonomia aos técnicos.

Quanto ao status como um ganho para os técnicos em tais intercâmbios, embora o trabalho de campo realizado não forneça evidências sistemáticas sobre isso, é razoável considerar que fazer parte das negociações com a OCDE pode ter significado para muitos técnicos nacionais uma oportunidade de avanço na carreira, dada a visibilidade e o status técnico da OCDE. Além da aprendizagem e da troca de informações (possibilitada, por exemplo, pelo acesso às experiências e técnicos dos países membros da OCDE através de missões e conferências), é muito provável que os vínculos pessoais entre técnicos e o acesso a redes profissionais tenham sido ganhos importantes para os especialistas nacionais. Finalmente, e embora as evidências coletadas estejam longe de ser sistemáticas a este respeito (este não era um dos objetivos do estudo), observa-se que, após o final da campanha, alguns técnicos colombianos ganharam acesso a posições em instituições internacionais e até mesmo na própria OCDE. É muito provável que este tipo de movimento responda a trajetórias profissionais que começaram antes e foram autônomas da própria campanha, mas também é possível que a participação na campanha (sendo parte de seu sucesso) tenha sido um elemento que contribuiu para enriquecer seu valor profissional no mercado de trabalho internacional.

Por outro lado, enquanto o modelo de articulação entre políticos e burocratas que Hood e Lodge chamam de "agência" não é o mais apropriado para entender a relação entre os técnicos e o presidente e sua comitiva, é o mais apropriado para lançar luz sobre as articulações dentro dessa comitiva. A decisão presidencial de atribuir a direção e o controle da campanha a um Alto Conselho, que fazia parte do pessoal da Presidência, e não a um órgão ou autoridade governamental (como poderia ter sido o caso do Ministério das Finanças ou das Relações Exteriores, por exemplo), foi uma decisão com importantes consequências para a campanha. Por um lado, era mais fácil para os membros do Conselho de Ministros aceitarem que a campanha seria liderada por alguém que não fosse estritamente um par (Catalina Crane e seus sucessores pertenciam ao departamento que realizava a coordenação institucional, não tinham autoridade setorial vertical e não tinham uma posição ministerial formal), evitando assim as competições.

Por outro lado, e talvez mais importante, o fato de a campanha ter sido liderada por um Conselheiro permitiu ao presidente uma delegação de "rédea longa"<sup>40</sup>, na qual ele não perdeu nem a autoria nem o controle final da campanha, sem a necessidade de comprometer seus detalhes. Optar por entregar a direção da campanha a um membro do Conselho, além dos problemas de competência já mencionados, teria significado uma delegação de distância e autonomia ainda maiores do que a escolhida, onde a mediação do aparelho burocrático do ministério escolhido também tornaria mais difícil o controle presidencial.

O vínculo entre os Altos Conselheiros que se sucederam na direção da campanha e o presidente mostra as características que os autores mencionados acima identificam como constituindo um tipo de vínculo do tipo "negociação de agência delegada", ou seja, um vínculo no qual, embora o vínculo seja próximo, a pessoa que recebe a delegação mantém algum espaço formal para a atividade independente. Assim, é o principal que estabelece os termos da delegação (podendo modificá-los ou dispensar o agente à vontade), concedendo ao agente um espaço de discricionariedade em troca da responsabilidade direta e da responsabilidade pelos resultados dentro dessa área de discricionariedade. Esta forma de articulação entre políticos eleitos e funcionários públicos foi generalizada a partir dos anos 90, especialmente nas áreas de política fiscal (da qual vieram Santos e Crane). Os Conselheiros encarregados da campanha, tanto no início como após sua divisão em duas sedes articuladas (a Presidência e o escritório de Paris), obtiveram através deste tipo de arranjo uma grande discricionariedade para projetar, dirigir e controlar a condução da campanha, mantendo o acesso direto que, como Altos Conselheiros, tinham ao próprio centro do Poder Executivo no governo e, além disso, podendo reivindicar crédito parcial pelas realizações da campanha. Tudo isso em troca da responsabilidade total pela conduta e resultados de uma campanha, sendo diretamente responsável por quaisquer atrasos e falhas que pudessem ocorrer. Deve-se observar que esta foi uma tarefa arriscada,

---

<sup>40</sup> Por causa de seu papel, não se podia prever uma opção em que o presidente exerceria uma delegação do tipo "rédea curta", ou seja, uma em que estaria diretamente envolvido na tomada de decisões e no controle da campanha.

considerando que importantes elementos contextuais da campanha estavam completamente fora de seu controle (os prazos políticos do governo e o calendário de reuniões da OCDE, os interesses políticos e comerciais dos países membros, os interesses dos sindicatos nacionais e sindicais), bem como elementos intrínsecos importantes da campanha (a parte da concepção pré-definida pela OCDE, o conteúdo das políticas e normas da OCDE, o grau de rigor das exigências do pessoal técnico), enquanto outros fatores estavam apenas parcialmente sob seu controle (as capacidades e o papel de negociação dos ministros técnicos, as agendas dos ministros sobre questões incluídas nas negociações da OCDE).

Assim, pode-se ver que, do ponto de vista das relações entre funcionários públicos (ministeriais ou não) e políticos eleitos, a campanha foi baseada em um duplo ciclo de articulações que permitiu o intercâmbio de benefícios como a discricionariedade gerencial ou técnica (a primeira para os conselheiros e a segunda para os peritos dos ministérios) e status (acesso a redes profissionais ou redes de tomadores de decisão em nível internacional), em troca de assumir a responsabilidade e ser responsável pelo resultado final da campanha como um todo (conseguir que o Conselho da OCDE convide a Colômbia a aderir à organização) ou pelos resultados específicos das 23 campanhas que compuseram a operação como um todo (conseguir a aprovação formal de um dos comitês da OCDE). Esta dupla etapa permitiu que o impulso político do presidente fosse transformado em capacidade gerencial e que este último orientasse e controlasse (parcialmente) as negociações técnicas que estavam no centro do processo de adesão. Conceder certo grau de discricionariedade e status em troca de responsabilidade pelos resultados foi a lógica que sustentou o sistema operacional da campanha, fazendo com que ela funcionasse com sucesso como uma espécie de "correia de transmissão" através do qual a intenção política presidencial foi transformada, no outro extremo da campanha, em capacidade técnica de persuasão em áreas políticas específicas e complexas. Desta forma, a campanha superou uma das habituais vulnerabilidades que tais intervenções, fortemente ligadas à dinâmica presidencial, têm: o definhamento ou a extinção da dinâmica presidencial como resultado de sua falta de impacto efetivo sobre o desempenho dos atores envolvidos.



## 4. A gestão da responsabilidade como meio para evitar atrasos

O impulso político presidencial, que o sistema operacional propagou servindo de "correia de transmissão" para ele, foi sem dúvida fundamental para o sucesso da campanha na mobilização de atores e recursos, ou seja, para que as atividades estruturadas no desenho da campanha (tanto o que foi pré-projetado pela OCDE no *Roadmap* quanto o que foi projetado pela equipe da Presidência) acontecessem. Entretanto, é dificilmente viável explicar o progresso da campanha e sua trajetória positiva para alcançar seus objetivos principalmente com base na existência e transmissão de vontade e interesse presidencial. Isto é ainda mais difícil porque é uma campanha que, considerando pelo menos os eventos em estudo, se desdobrou em aproximadamente oito anos de atividade.

Um elemento contextual, como a existência de prazos rígidos, combinado com outro intrínseco ao desenho e gestão da campanha, como a "gestão da culpa" entre os atores envolvidos, nos permite entender - junto com o evidente impulso presidencial - por que uma campanha tão prolongada não vacilou e alcançou seu propósito no tempo.

Com relação aos prazos, as Tabelas 1 e 2 mostram as duas fontes de pressão de tempo que afetaram a campanha: o prazo final das duas administrações de Santos e o cronograma das reuniões do comitê da OCDE. Embora o *Roadmap* não tenha estabelecido nenhum prazo para o progresso do processo, deixando-o nas mãos do governo colombiano, na prática a rotina de reuniões bianuais ou anuais dos comitês que deveriam aprovar formalmente cada um dos acordos alcançados pelos especialistas técnicos colombianos e da OCDE impôs forte pressão sobre as equipes técnicas e ministérios. O acúmulo de atrasos que impediram o governo de obter um convite para o Conselho da OCDE antes do final do mandato presidencial em 2018 foi uma das principais vulnerabilidades que ameaçaram a campanha.

Pressman e Wildavsky (1998) salientam que o atraso na implementação de políticas (e isto se aplica ao caso de intervenções como campanhas) é uma função de três fatores: (i) o número de "pontos de decisão" (decisões nas quais os atores envolvidos devem fazer uma escolha que afeta significativamente o curso da implementação), (ii) o número de participantes, e (iii) a intensidade e a direção de suas preferências (se os atores têm uma posição positiva ou resistente sobre a política que está sendo implementada, e se essa posição é encenada com muita ou pouca intensidade, dependendo de quão importante o progresso da política em questão é para cada ator). No caso da campanha de acesso à OCDE, é claro que o número de participantes (mesmo considerando cada pequena campanha setorial) foi elevado. Dado o parâmetro estabelecido de que o convite final não poderia prosseguir até que todos os 23 comitês da OCDE tivessem aprovado formalmente todos os aspectos técnicos em discussão, pode-se assumir que qualquer desacordo não resolvido entre os especialistas técnicos de ambos os lados, e especialmente a recusa de um único país em aprovar um determinado ponto em qualquer comitê, foi suficiente para atrasar ou mesmo paralisar todo o processo. Assim, o número de "pontos de decisão" também pode ser considerado relevante.

Quanto à intensidade e direção das preferências dos participantes, os autores fornecem a Tabela 3, que tipifica os possíveis tipos de atraso na implementação. Na maioria das áreas políticas, as equipes técnicas obtiveram aprovação formal pelos comitês da OCDE entre 2014 e 2016. Pode-se supor que o que a tabela considera atraso mínimo ou menor ocorreu nesses casos, uma vez que não houve oposição explícita ao acordo por parte do pessoal da OCDE ou dos representantes dos países, e os especialistas colombianos procuraram mostrar o cumprimento antecipado das recomendações da OCDE. Embora seja plausível assumir que do lado da OCDE a intensidade das preferências não seria alta, do lado colombiano da campanha houve uma alta intensidade (e direção positiva) decorrente da necessidade de cumprir a intenção presidencial.

**Tabela 3**  
**Tipos de atraso para o acordo durante a implementação-Pressman e Wildavsky, 1998**

	Alta intensidade	Baixa intensidade
Direção positiva	(1) Atraso mínimo, sem negociação	(2) Atraso menor, sem negociação
Direção negativa	(3) Atraso máximo, negociação relativa aos pontos essenciais	(4) Atraso moderado, negociação relativa aos pontos periféricos

Sem dúvida, o "atraso máximo", em termos da tabela, corresponde ao maior temor da equipe da Presidência encarregada da campanha, já que, combinado com a rigidez do cronograma da administração Santos, colocava em risco o objetivo final da campanha como um todo. É impressionante, entretanto, que em apenas três áreas (trabalho, direitos humanos e comércio exterior) as negociações se estenderam além de 2016, e em apenas uma (comércio exterior) as negociações levaram até muito próximo do prazo final do mandato presidencial a ser concluído. Embora seja verdade que estes atrasos se deveram mais à posição de alguns países membros do que às ações dos representantes colombianos (com exceção da negociação sobre a terceirização de mão de obra, que será referida mais tarde), é significativo que durante os oito anos da campanha não houve outros atrasos relevantes que foram apontados como sendo de responsabilidade de qualquer ator nacional<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> De fato, apesar da insistência nesta questão, os entrevistados durante o trabalho de campo não se lembram de atrasos significativos além daqueles que ocorreram nas negociações com os três comitês mencionados acima.

Aparentemente, a antecipação do risco de atraso desencadeou na campanha um mecanismo usual no mundo público: o manejo (gestão) da culpa. De fato, evitar ou desviar para outros o risco de ser culpado por causar danos ou perdas é uma preocupação que contribui muito para moldar a organização e o funcionamento dos governos executivos, bem como uma atividade que consome muito tempo e orienta o desempenho das organizações e dos funcionários na prática (BARDACH, 1979; HOOD, 2011). O desafio, do ponto de vista daqueles que dirigem e controlam uma intervenção (neste caso a campanha), é precisamente manter no lugar a possibilidade de que os responsáveis por danos ou perdas possam ser identificados e expostos (culpados), como um meio de disciplinar o desempenho. Na campanha em estudo, como observado acima, a forma de articulação estabelecida entre a Presidência e os especialistas técnicos deu a estes últimos certo grau de discricionariedade nas negociações, em troca da obtenção da aprovação do comitê correspondente da OCDE. No entanto, foi difícil atribuir responsabilidade caso as aprovações fossem adiadas por mais tempo do que o esperado, dado que o sistema operacional contemplava equipes de pares técnicos de vários ministérios, laços de cooperação lateral e pouca formalização hierárquica da autoridade, um tipo de arranjo organizacional que muitas vezes é terreno fértil para práticas de evasão e desvio de culpas (HOOD, 2011). Isso foi agravado pelo fato de que, nas negociações em que os termos e a aceitação dependiam de atores sobre os quais não havia controle (negociadores e representantes dos países membros da OCDE), era muito fácil para os negociadores colombianos encontrar maneiras de fugir da responsabilidade e justificar atrasos apontando os dedos para o outro lado da mesa (usando o que Hood chama de "estratégias de apresentação").

Em tal situação, onde era muito difícil neutralizar possíveis práticas de fuga de responsabilidade dentro das equipes técnicas, os meios utilizados pela equipe da Presidência para administrar a culpa eram os que apontavam mais para cima, para os membros do Conselho de Ministros. Um sistema de pontuação (*scorecard*) foi assim implementado e frequentemente exibido nas reuniões do Conselho com o presidente, a fim de informar sobre o progresso das negociações.

Embora este fosse o propósito formalmente explícito, é claro que isto funcionava como um impedimento que ameaçava a possibilidade de atribuir a culpa aos ministros por possíveis atrasos, e de fazê-lo diretamente aos olhos do presidente (e os pares). É verdade que cada equipe de negociação envolveu técnicos de vários ministérios, mas a designação de um vice-ministro como coordenador de equipe ou de representação, embora não constituindo uma linha hierárquica formal de autoridade, permitiu certo grau de atribuição de responsabilidade válida aos membros do Conselho<sup>42</sup>. A não ocorrência de uma cadeia de atrasos graves parece indicar que este recurso, apesar de sua grande simplicidade e incapacidade de permear para baixo durante toda a operação, foi eficaz para evitar o acúmulo de atrasos.

Deve-se notar que a equipe da Presidência também manteve um *scorecard* detalhado das metas e prazos que cada equipe deveria atingir (em termos de informações apresentadas satisfatoriamente e ações tomadas de acordo com as recomendações da OCDE), mas não há evidências de que este instrumento tenha sido utilizado explícita e extensivamente como um dissuasor ligado à gestão da culpa. Parece ter servido principalmente como um meio para a Presidência monitorar o desempenho das equipes, assim como para monitorar as ações das próprias equipes. De qualquer forma, dado que o principal mecanismo de "gestão de culpas" (o *scorecard* em nível ministerial) estava focalizado exclusivamente nos níveis mais altos da campanha, não é possível explicar a ausência de um número significativo de atrasos graves (aqueles que colocam a campanha como um todo em risco) sem levar em conta a força da supervisão vertical (controle diagnóstico) exercida pela Presidência sobre as equipes, um aspecto ao qual já fizemos referência.

---

<sup>42</sup> Este mecanismo contrariou o que Hood (2011) chama de "estratégias de agência" de fuga de culpas, que são aquelas que dependem da distribuição de responsabilidade, competência e jurisdição entre entidades e atores como meio de diluir a culpa ou desviá-la para outros.

## 5. A negociação política como meio para enfrentar as crises

Se entre 2014 e 2016 as negociações técnicas progrediram sem grandes complicações, foi em 2017 quando, de repente, sem muita capacidade da Presidência vê-los aparecer, surgiram grandes impasses em relação a seis questões diferentes que adiaram a aprovação formal de três comitês: emprego e questões trabalhistas (terceirização de mão-de-obra, sindicalização pela indústria, crimes contra sindicalistas), governança pública (acesso à justiça) e comércio exterior ("sucateamento" de caminhões, impostos sobre bebidas alcoólicas, propriedade intelectual e patentes farmacêuticas). Como mostra a Tabela 4, a pressão de um fator contextual chave, como a proximidade da data em que o Presidente Santos deveria deixar o cargo, foi articulada com outros, como o poder dos sindicatos na Colômbia e, em alguns países membros, os interesses comerciais dos países membros (principalmente os Estados Unidos), a defesa de certos valores políticos importantes para esses países (eficácia da justiça, direitos humanos) e a rotação ministerial (no caso do Ministério do Trabalho). A concordância desses fatores contribuiu para a materialização de um dos maiores riscos da campanha: que o convite para o ingresso na OCDE não acontecesse durante o mandato do Presidente Santos. O parâmetro de projeto estabelecido no *Roadmap*, de que a aprovação dos 23 Comitês deveria vir "como um pacote único" para o Secretariado da OCDE, bloqueou qualquer solução que não satisfizesse de alguma forma as exigências dos países que ainda não haviam dado sua aprovação em nenhum dos comitês em questão.

**Tabela 4****Cenário processual do evento 4 (enfrentando as crises)**

<b>Ações</b>	<b>Características do Projeto</b>	<b>Fatores contextuais</b>
Reuniões com comitês da OCDE em Paris	Necessidade de ter a aprovação dos 23 comitês da OCDE "como um pacote único" para que a Secretaria da OCDE faça uma recomendação ao Conselho Supervisão direta das equipes por PRES.	Composição interna dos Comitês de Emprego, Comércio Exterior e Governança Pública
Reuniões da OCDE com terceiros interessados COL (sindicatos)		Termo do segundo mandato presidencial (2018)
Criação de grupo de trabalho especial para questões judiciais (PRES, Trabalho, Interior, Justiça e Ministério Público)	Dividir o comando central: PRES e Paris	Calendário de reuniões do Comitê OCDE
Negociações comerciais pelo Tesouro		Influência dos sindicatos sobre os governos dos países da OCDE
Ação diplomática com os governos da OCDE		Interesses comerciais países da OCDE
Intervenções presidenciais com os governos dos países da OCDE		Valores políticos importantes para os governos dos países da OCDE
Visitas técnicas aos países da OCDE		Acordo de Livre Comércio EUA- COL
Adoção de medidas políticas para responder às posições dos países da OCDE		Capacidade de protesto dos caminhoneiros do sindicato COL
Reuniões PRES, Tesouro com o Ministro do Trabalho para alinhar as discrepâncias		Crimes contra sindicalistas COL
		Rotação ministerial
		Processo político: eleições municipais em Bogotá

As soluções finalmente alcançadas consistiram na aprovação urgente pelo governo de mudanças legais (que exigiam o recurso ao Congresso), novos planos e indicadores, ou, na medida do possível, compromissos para cumprimento futuro, ou seja, após a adesão. Tais soluções foram o resultado de intensa *negociação* entre o governo e as autoridades dos países envolvidos, durante a qual os técnicos e autoridades da OCDE mantiveram uma distância relativa. Embora o contato direto com os governos membros fosse uma ação prevista e utilizada pela liderança da campanha, a *negociação* final intensa e urgente não foi antecipada pelo governo colombiano, que foi literalmente pego desprevenido pelo acúmulo de questões disputadas quando já estava muito próximo do prazo político final.

Esta *negociação* envolveu ir além dos atores e das características do projeto da campanha (tanto do lado do *Roadmap* quanto do governo), de modo que a negociação técnica (que estava no centro das avaliações em andamento) foi dominada ou superada pela própria negociação política de interesses comerciais, cotas de poder locais ou escolhas de valor dos atores envolvidos. O resultado deste tipo de interação, como Allison e Zelikow (1999) apontam, não é um conjunto de soluções cuidadosamente planejadas e acordadas, mas uma aglomeração ou *colagem* de decisões relativamente precipitadas e mutuamente independentes, respondendo às ações de atores individuais (no caso da campanha, atores como ministros, especialistas, diplomatas e até mesmo o presidente) que estão ligados através de conflitos e compromissos, em meio a um grau significativo de incerteza e confusão<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> O modelo analítico referido é o que os autores chamam de "política governamental". Os autores utilizam o termo negociação para conceituar o tipo de interação entre os atores envolvidos, um termo que pode ser traduzido como negociação ou barganha. Este último termo será usado para evitar confusão com o processo de negociação técnica em andamento, mas principalmente porque representa melhor a dinâmica do que foram as interações finais entre os atores envolvidos.



Entre as características de *negociação política* que Allison e Zelikow identificam, quatro são relevantes para entender a trajetória final da campanha em estudo. A primeira é o curto tempo disponível para a tomada de decisões, o que leva, em meio a contínua *negociação*, a decisões geralmente apressadas com o objetivo de satisfazer algumas das partes em conflito. No caso da campanha, é claro que o governo colombiano teve que agir "contra as cordas", ou seja, severamente constrangido pela aproximação do prazo do governo de Santos. Não é exagero dizer que alguns atores (governos, sindicatos, sindicatos de transporte) aproveitaram este fator para obter decisões e concessões do governo colombiano (especialmente na esfera comercial: impostos sobre bebidas alcoólicas, propriedade intelectual, patentes farmacêuticas) que, em outro contexto e em outro momento, poderiam não ter sido possíveis ou poderiam ter tido um conteúdo diferente.

Uma segunda característica refere-se à cobertura do problema, ou seja, a forma como os atores se representam e apresentam às outras partes o conteúdo essencial do que está sendo discutido. Assim, no caso das discussões sobre propriedade intelectual e terceirização de mão de obra, o governo dos EUA apresentou a situação como uma violação dos compromissos bilaterais assumidos pela Colômbia no Acordo de Livre Comércio entre os dois países (que esperava que fosse estendido após a adesão à OCDE). No caso dos crimes contra os líderes sindicais, que se espalhou pela questão mais ampla do acesso à justiça (atravessando assim os limites do Comitê de Emprego para o Comitê de Governança Pública), os governos europeus que se concentraram na questão a apresentaram como possíveis violações dos direitos humanos. Ao enquadrar as questões em disputa em termos de comércio bilateral ou valores finais, a negociação escapou ao escopo adequado das avaliações técnicas exigidas pelo *Roadmap*. A principal indicação disto foi que, em geral, as equipes técnicas da OCDE permaneceram relativamente distantes destas disputas.

Em terceiro lugar, os autores acima referidos mencionam que o impacto das ações dos atores sobre o resultado da negociação depende fundamentalmente dos custos associados à negociação (um aspecto que Elster, 1989, também insiste) e de elementos de poder, tais como posição hierárquica, controle de recursos ou especialização na matéria. Nesse sentido, todos os atores que aproveitaram o último minuto para pressionar o governo colombiano viram suas posições reforçadas por duas características centrais do projeto incluído no *Roadmap*: i) que as aprovações dos comitês da OCDE só poderiam ser consideradas pelo Secretário Geral "como um pacote único", e ii) que a aprovação formal por cada comitê só poderia ser o resultado de uma votação unânime de todos os seus membros. Assim, ambas as características de projeto provaram ser importantes fichas de negociação nas mãos desses atores. Além disso, isto leva a considerar o importante papel das ameaças e sua credibilidade na dinâmica de negociação (ELSTER, 1989). Assim, enquanto a possibilidade de um voto negativo de um governo ligado às questões em disputa foi tomada como uma ameaça crível pelo governo colombiano, a possibilidade de, por exemplo, uma segunda greve dos trabalhadores dos transportes sobre a questão do "sucateamento" não foi tão crível. Consequentemente, as medidas oferecidas pelo governo no caso de caminhões priorizaram a satisfação das exigências do governo, sacrificando em médio prazo os interesses defendidos pelo sindicato nacional dos transportes.

Finalmente, uma quarta característica mencionada por Allison e Zelikow, que também está presente no caso da campanha, é que a negociação ocorre dentro de um canal regular de tomada de decisão entre os atores, incluindo assim regras do jogo já conhecidas pelas partes (não é, portanto, uma negociação informal ou "debaixo da mesa" que responde apenas aos interesses individuais). A este respeito, é muito interessante notar que na campanha, a *negociação política* final envolveu a substituição do canal formalmente estabelecido no *Roadmap* (as avaliações técnicas) por outros canais de interação formal que não faziam explicitamente parte do desenho da campanha, tais como canais diplomáticos e vínculos políticos de alto nível (relações entre chefes de governo).

Em resumo, embora a crise das negociações técnicas nos três comitês acima mencionados tenha surpreendido o governo colombiano e comprometido seriamente a realização do objetivo da campanha, a situação foi abordada com sucesso graças a um processo de *negociação política* que funcionou devido à disponibilidade de canais alternativos de negociação, à capacidade dos especialistas técnicos de elaborar e retrabalhar medidas técnicas que satisfizeram seu público (principalmente outros governos) e a uma avaliação adequada da credibilidade das ameaças (internas e externas) envolvidas no processo de negociação.

Entretanto, entre todas as situações que exigiram negociação, houve uma que abriu os maiores riscos possíveis para o sucesso da campanha: a discussão sobre a terceirização da mão de obra. O debate sobre isso, principalmente com o governo dos EUA, desencadeou - como todas as outras questões levantadas - o risco de um atraso para além do fim do mandato do Presidente Santos. Mas, além disso, a intervenção de um novo Ministro do Trabalho, que discordava abertamente das posições tomadas pela Presidência nas negociações com a OCDE, desencadeou o risco de o esforço ser desviado de seu propósito imediato (a aprovação dos 23 comitês) e de seu propósito subjacente (o convite para aderir à organização). De fato, a capacidade da ministra em avançar numa agenda de política trabalhista mais próxima da defesa dos direitos trabalhistas, tal como entendido pelas organizações sindicais, foi reforçada por sua posição na campanha, uma vez que lhe permitiu adiar as aprovações necessárias e, ao extremo, sacrificar todo o processo em prol de tal agenda. Enquanto a segunda pode não ter sido considerada uma ameaça confiável (dada a ligação do presidente com a campanha), a primeira foi. Por isso, após tentativas fracassadas de aproximação de posições, a Presidência e a Fazenda se distanciaram um pouco do problema, preparando-se aparentemente para aceitar uma decisão política que, embora indispensável à campanha, teria consequências importantes para o mercado de trabalho nacional por muito tempo. É

importante não perder de vista o fato de que a ação do ministro, que discordou explicitamente da posição tomada pelo governo colombiano durante uma reunião do Comitê de Emprego em Paris, fortaleceu o poder de negociação dos governos e sindicatos estrangeiros ao mostrar rachaduras na posição nacional. Mostrar rachaduras internas quebrou o princípio de *narrativa única* da campanha e, ao mesmo tempo, enfraqueceu os dispositivos de *controle de cenário* estabelecidos pela Presidência, aos quais já foi feita referência. Representava uma ameaça de quebra da estabilidade da campanha, em um momento em que, para piorar a situação, havia muito pouco tempo para reagir e procurar alternativas. Felizmente para a campanha, a ministra deixou o cargo para concorrer à prefeitura da capital, e o novo ministro concordou com os acordos engendrados, o que tornou possível chegar a um termo sobre soluções intermediárias com os outros governos<sup>44</sup>. Deve-se notar, entretanto, que além do evento fortuito que resolveu o impasse, a campanha não teve chance de resolver o problema, a não ser aceitando decisões de política trabalhista que, muito provavelmente, nem outros atores do governo, nem o próprio presidente ou as associações empresariais, estariam dispostos a aceitar. Este foi, portanto, o momento em que a campanha chegou mais perto do fracasso.

---

<sup>44</sup> Os informantes entrevistados consideram que a saída da ministra da pasta do trabalho não foi uma decisão ligada à paralisação da campanha de adesão à OCDE, mas sim uma resposta às exigências e interesses do processo político colombiano, especificamente a campanha eleitoral municipal. Este foi, portanto (como a Tabela 4 indica), um fator contextual que impactou na trajetória final da campanha.

## **V. Aprendendo com o caso: uma campanha que superou as suas vulnerabilidades**

Como foi apontado desde o início destas páginas, o estudo de uma experiência singular, como a campanha de adesão da OCDE colombiana, faz sentido como uma contribuição para o campo da gestão pública se for possível identificar lições que serão úteis na concepção e gestão de outras campanhas de políticas públicas em diferentes contextos (e isto não se limita, é claro, às campanhas de negociação com organizações multilaterais). O aprendizado deve, portanto, servir para "extrapolar" (BARDACH, 2004) artefatos de gestão pública (sistemas, processos ou formas de intervenção) de seu contexto original para o contexto alvo, através de um processo de aprendizado "de segunda mão" (BARZELAY, 2007). Da perspectiva de um gerente público e no caso em estudo, pode-se esperar que tal aprendizado se concentre em entender o mais claramente possível por que a campanha colombiana de acesso à OCDE funcionou com sucesso, dado que tal entendimento pode contribuir para um sucesso semelhante (ou pelo menos aproximar-se dele) em outras intervenções.

Qualquer intervenção de política pública tem uma trajetória de sucesso se conseguir evitar aquelas situações que a levariam ao colapso, ou seja, a não atingir seu objetivo principal. Tais situações (eventos) são arriscadas porque ativam as *vulnerabilidades* de uma intervenção, ou seja, fatores (elementos contextuais e características da própria intervenção) que, se ativados, geram problemas que comprometem a realização do objetivo pretendido. Talvez a maneira mais útil de aprender com a experiência de outros ("de segunda mão") seja entender como a experiência de gestão ou o artefato em estudo conseguiu prevenir, neutralizar ou - se necessário - resolver suas vulnerabilidades. Isso porque longas listas de "boas práticas" não conseguem penetrar na dinâmica do esforço para lidar com os reveses, e tendem a congelar (objetivar) um conjunto de práticas, meios ou decisões como "lições" que podem ser aplicadas além das especificidades de cada contexto receptor<sup>45</sup>.

A seção anterior fez referência, em vários pontos, a como o projeto e a gestão da campanha colombiana responderam à necessidade de abordar suas vulnerabilidades. A Tabela 5 apresenta de forma sistemática as vulnerabilidades da campanha, os problemas que poderiam desencadear, as medidas pelas quais a campanha buscou preveni-los, neutralizá-los ou enfrentá-los, bem como os possíveis elementos de aprendizagem decorrentes dos mesmos.

---

<sup>45</sup> Esta perspectiva tem sido repetidamente sugerida por Michael Barzelay em seminários, palestras e conversas, e está intimamente ligada à sua proposta relativa ao desenvolvimento da gestão pública como um campo profissional e de conhecimento (BARZELAY, 2007 e 2019).

Com base em Pressman e Wildavsky (1998), os problemas que as vulnerabilidades da campanha poderiam desencadear são modelados aqui como *desvio* e *atraso*. O primeiro problema foi que o esforço de persuasão, que estava no centro da campanha, foi desviado do foco principal, ou seja, do propósito de convencer os homólogos (audiência) de que a Colômbia cumpria satisfatoriamente com os valores, políticas e padrões da OCDE. O desvio era um problema previsível, dado o grande número de atores e conhecimentos técnicos necessários para as negociações. O atraso, por outro lado, surgiu como um problema potencial como consequência da articulação de dois fatores contextuais (a duração do mandato da administração de Santos e a periodicidade das reuniões dos comitês da OCDE) com uma característica de desenho do processo (a restrição de que a OCDE só consideraria convidar o país para ser membro quando tivesse a aprovação dos 23 comitês técnicos "como um pacote"). A Tabela 5 mostra os eventos que, ao provocar desvio ou atraso, prejudicariam o progresso da campanha em direção a seu propósito central. As contramedidas tomadas pelos gerentes de campanha que conseguiram prevenir ou resolver os problemas acima foram amplamente analisadas na seção anterior.

O que pode ser aprendido com isso? Replicar as características da campanha ou as contramedidas que foram colocadas em prática como "boas práticas" de governança é um caminho infrutífero pela razão já dada. Todas elas - que foram utilizadas na seção anterior para analisar a campanha e sua evolução - provêm de marcos teóricos ou propostas que podem ser consideradas parte do campo do conhecimento da gestão pública (o que Barzelay, 2019, chama de "teorias proposicionais"). Sua utilidade em revelar as principais características do desenho e gestão de campanhas foi demonstrada na seção anterior. Levar estes elementos em consideração para considerar cuidadosamente quais das características da campanha colombiana podem ser adaptadas (extrapoladas) a outros contextos, e como fazê-lo, é o melhor caminho de aprendizado que pode ser recomendado. Estes elementos podem ser organizados segundo as seguintes linhas de reflexão, úteis para a concepção e gestão de campanhas de políticas públicas:

**a)** Considerar a natureza particular da campanha, em termos da natureza de seu objetivo principal. Assim, no caso em estudo, foi uma *campanha de persuasão* e, mais especificamente, de persuasão coerciva (JONES; SIMONS, 2017). O reconhecimento deste tipo particular de campanha leva diretamente a prestar atenção em sua concepção e gestão do processo de *controle de cenário* (HILGARTNER, 2000), o que torna possível que a produção de argumentos seja claramente direcionada e convincente para o público, o que, por sua vez, requer o máximo aproveitamento dos aspectos retóricos, dramáticos e de construção de provas que compõem todo esforço de argumentação (HOOD; JACKSON, 1997; MAJONE, 1997). Obviamente, nem todas as intervenções políticas são campanhas persuasivas, mas mesmo nesses casos, e como é bem conhecido, todos os esforços de política pública envolvem necessariamente argumentação por autoridade e recursos. Considerar esta dimensão é, portanto, sempre recomendável.

**b)** Organizar os elos entre os atores políticos (eleitos ou delegados), bem como entre eles e os funcionários públicos (burocratas profissionais e técnicos) envolvidos na intervenção, para que o impulso político (seu conteúdo estratégico) não colapse e, ao contrário, consiga se espalhar por toda a cadeia operacional. Para tanto, é necessário refletir sobre os equilíbrios desejáveis entre a discricionariedade (autonomia relativa) e a responsabilidade (exigibilidade por parte dos superiores) dos atores envolvidos, considerando as diferentes formas de articulação possível entre elas - do tipo "agência" ou "fiduciária" (HOOD; LODGE, 2006) - e suas combinações. É uma tarefa importante estar atento a estes vínculos, organizá-los e evitar que sejam deixados inteiramente à espontaneidade dos atores. O caso em estudo é um bom exemplo da utilidade de resistir à tendência - usual entre altos gerentes e autoridades políticas - de "ajustar" o máximo possível e formalmente o espaço (técnico) dos burocratas para ação e tomada de decisões, acreditando que isto permite manter o ímpeto e a orientação ao longo de longas campanhas. A campanha colombiana para a OCDE sugere que, mesmo em processos muito longos e com um grande número de atores, combinar espaços de mutualidade com ações de supervisão vertical, mesmo *ex post* (controle editorial, por exemplo), pode ser, em determinadas situações, um caminho mais eficaz.



**c)** Estabelecer sistemas de organização, monitoramento e controle que respondam o máximo possível ao ponto anterior, ou seja, ao equilíbrio procurado entre a discricionariedade para a ação e a aplicabilidade dos resultados. Em termos de organização, é aconselhável considerar as diferentes formas de coordenação de trabalho - supervisão, padronização, adaptação lateral (MINTZBERG, 1993) - e suas consequências no estabelecimento de configurações organizacionais que tendem em maior medida para a flexibilidade adaptativa ou, ao contrário, para a formalidade hierárquica e até, como mostra o estudo de caso, para uma combinação de ambas. Em termos de monitoramento e controle, a ênfase no uso de sistemas de controle restritivos (controle diagnóstico e sistemas limitadores: Simons, 1995) - do qual o estudo de caso é um bom exemplo - parece facilitar o foco dos atores nos resultados imediatos buscados (aprovação em cada comitê da OCDE, por exemplo). Embora a utilidade dos mecanismos de *momentum* positivo (sistemas de crença e aprendizagem: Simons, 1995) não possa ser ignorada, é possível que, no caso de campanhas, ou seja, intervenções de políticas públicas que não adquirem um caráter permanente, uma vez que não tendem a se perpetuar além da realização de seu propósito final (WEISS; TSCHIRHART, 1994; SHARP, 2011), essas formas de controle sejam menos relevantes. Por outro lado, a utilização de mecanismos de controle para disciplinar o desempenho através da *gestão de culpas* (HOOD, 2011) requer uma cuidadosa consideração das áreas da cadeia operacional nas quais é de fato possível atribuir responsabilidades específicas por falhas, pois se aplicado uniformemente além dessa possibilidade, o sistema de controle perde credibilidade e peso entre os envolvidos.

**d)** Ter em mãos mecanismos de decisão e ação alternativos aos inicialmente planejados, caso estes sejam sobrecarregados por ações imprevistas dos envolvidos ou pelo efeito inesperado de fatores contextuais. No caso da campanha colombiana, a possibilidade de acesso a canais políticos (negociação política: Allison e Zelikow, 1999) e diplomáticos era um meio de lidar com interações que iam além do canal eminentemente técnico previsto no desenho da campanha.

O acima exposto não pretende ser uma lista de "lições" ou "boas práticas" de igual utilidade em contextos e oportunidades muito diferentes, mas sim um convite ao leitor considerar cuidadosamente os elementos conceituais (proposicionais) mostrados na Tabela 5. Isto implica em tomar a campanha colombiana de acesso à OCDE, primeiro, como um precedente (BARZELAY, 2019) para a concepção e gestão de outras intervenções públicas (um precedente cujo funcionamento é compreensível à luz dos marcos conceituais mencionados acima) e, segundo, como um *estímulo* para pensar criativamente sobre os desafios que os gestores públicos enfrentam, em situações muito diferentes, para dirigir com sucesso intervenções de políticas públicas.

**Tabela 5**  
**Vulnerabilidades da campanha e contramedidas**

Vulnerabilidades	Problema	Contramedidas	Elementos a serem considerados em outras iniciativas públicas
Recusa do pessoal técnico da OCDE em aprovar as posições da COL	Atrasos	Focalizando a argumentação nas exigências e interesses do público (23 comitês).	Projetar e gerenciar a campanha como um esforço de persuasão coercitivo (JONES; SIMONS, 2017).  Simetria, seleção de provas e eliminação de dúvidas no desenvolvimento de argumentos (HOOD; JACKSON, 1997)
A recusa dos países da OCDE em aprovar as posições da COL	Atrasos	Exploração das posições dos países da OCDE em Paris e Bruxelas.  Negociação direta com as autoridades políticas dos países, incluindo concessões (imprevistas) no nível das decisões políticas e legislativas.  Recurso ao canal de relações diplomáticas.  Esforços para manter uma narrativa unívoca com as contrapartes.	Negociação política (ALLISON; ZELIKOW, 1999)  Antecipação de canais de decisão alternativos ao inicialmente previsto.  Controle de cenários (HILGARTNER, 2000)

<p>Enfraquecimento ou extinção da dinâmica política presidencial</p>	<p>Atrasos</p>	<p>Sistema operacional modelado como um "ciclo duplo" de articulação entre funcionários públicos e atores políticos:</p> <p>designação de Altos Conselheiros para dirigir a campanha a partir do ambiente presidencial, desfrutando de ampla discricionariedade em troca do resultado final.</p> <p>Atribuição de relativa autonomia técnica às equipes de negociação em troca das aprovações necessárias.</p> <p>Cartão de pontuação de monitoramento da campanha aplicado no nível do Conselho de Ministros, compensando a dificuldade de identificar responsabilidades no nível das equipes técnicas.</p>	<p>Articulação do tipo "agência" e "delegação" entre atores políticos (HOOD; LODGE, 2006).</p> <p>Articulação do tipo "fiduciária" entre técnicos e autoridades políticas (HOOD; LODGE, 2006).</p> <p>Gestão de culpas (HOOD, 2011).</p>
<p>Dispersão do esforço técnico (dissensão e perda de foco na audiência devido a opiniões, interesses ou conflitos de interesse), interesses ou conflitos de jurisdição, favorecidos por equipes de pares com pouca formalização hierárquica).</p>	<p>Desvio Atrasos</p>	<p>Sistema operacional modelado como um "espelho" da estrutura técnica da OCDE.</p> <p>Supervisão vertical da Presidência (supervisão direta nas reuniões, meios de acompanhamento e controle editorial).</p> <p>Designação dos coordenadores das equipes técnicas como elo com a Presidência.</p>	<p>Semelhanças profissionais e pessoais para aumentar o esforço de persuasão (JONES; SIMONS, 2017).</p> <p>Obtenção de uma narrativa unívoca através do controle de cenários (HILGARTNER, 2000).</p> <p>Complementaridade dos controles de diagnóstico e limitação (SIMONS, 1995) como instrumentos de supervisão hierárquica (HOOD <i>ET AL.</i> 2004, MINTZBERG, 1993).</p>

<p>Resistência e oportunismo (político, técnico ou burocrático), favorecidos pela relativa autonomia dos técnicos e especialização setorial das negociações.</p>	<p>Desvio</p>	<p>Correspondência lateral entre pares técnicos de diferentes ministérios: motivação através de expectativas de status e contatos internacionais.</p> <p>Supervisão vertical da Presidência (supervisão direta nas reuniões e controle editorial).</p>	<p>Mutualidade entre pares (ajuste mútuo) para permitir a colaboração entre insumos técnicos especializados (HOOD <i>ET AL.</i> 2004; MINTZBERG, 1993)</p> <p>Exercício de controle limitador (SIMONS, 1995)</p>
--	---------------	--	--

## Referências bibliográficas

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.

BARDACH, Eugene. *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: The MIT Press, 1979.

BARDACH, Eugene. *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Brookings: Washington D.C, 1998.

BARDACH, Eugene. “Presidential Address- The extrapolation problem: How can we learn from the experience of others?” *Journal of Public Policy and Analysis*, v. 23 , n.. 2 , p. 205-220, 2004.

BARZELAY, Michael; CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. BID-INDES, 2004.

BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgenya. “Innovating Government-Wide Public Management Practices to Implement Development Policy: The case of “Brazil in Action.” *International Public Management Journal*, v. 9, n.1, p. 47-74, 2006.

BARZELAY, Michael. "Learning from Second-Hand Experience: Methodology for Extrapolation-Oriented Case Research." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, v.20, n.3p. 521-543, 2007.

BARZELAY, Michael. *Public Management as a Design-Oriented Professional Discipline*. Cheltenham UK: Edward Elgar, 2019.

BARZELAY, M.; ANDRENACCI, L. SEABRA, S.; YAN, Y. "Design-Focused Case Studies on Public Organizations and Campaigns: A New Discursive Practice for Research on Policy Design", 2020.

BARZELAY, M.; ANDRENACCI, L.; SEABRA, S.; YAN, Y. "Good Trouble in the Academy: Inventing Design-focused Case Studies about Public Management as an Archetype of Policy Design Research", 2021.

CORTÁZAR, Juan C. *Perú: Gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil*. Washington: BID, 2014.

ECHEBARRÍA, Koldo. *La gestión de la transversalidad*. Madrid: ESADE, 1998.

ECHEBARRÍA, Koldo; CORTÁZAR, Juan Carlos. "Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina". In: LORA, Eduardo (Ed). *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington DC: Banco Mundial, BID y Mayol Ediciones, 2007.

ELSTER, Jon. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

HEDSTRÖM, Peter. *Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge University Press, 2005.

HILGARTNER, Stephen. *Science on Stage: Expert Advice as Public Drama*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael. *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español, 1997.

HOOD, Christopher; JAMES, O.; GUY PETERS, B.; SCOTT, Colin. *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change*. Cheltenham UK: Edward Elgar, 2004.

HOOD, Christopher; LODGE, Martin. *The Politics of Public Sector Bargains. Reward, Competency, Loyalty- and blame*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HOOD, Christopher. *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

JONES, J. G.; SIMONS, H.W. *Persuasion in Society*. New York: Routledge, 2017.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. New York: Longman, 1995.

MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en las políticas públicas*, México: Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español, 1997.

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. "Inside the Cabinet: the Influence of Ministers y Policymaking Process". In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E; TOMMASI, Mariano. *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington DC: IADB, 2010.

MCADAM, D.; TARROW, S; TILLY, Charles. *Dynamics of Contention*. Cambridge University Press, 2001.

MINTZBERG, Henry. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía. Primera edición, tercera reimpresión, 1993.

PETTIGREW, Andrew M. “What is Processual Analysis?” *Scandinavian Journal of Management*, v.13, n.4, p. 337–348, 1997.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español de la tercera en inglés, 1998.

RAGIN, Charles. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press, 1987.

SHARP, Gene. *From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation*. London: Serpent´s Tail, 2011.

SIMONS, Robert. *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press, 1995.

STAKE, Robert E. *The Art of Case Study Research*. SAGE. 1995.

WEISS, J.; TSCHIRHART, M. “Public Information Campaigns as Policy Instruments.” *Journal of Policy Analysis and Management*, Winter, v.13, n.2, p. 82-119, 1994.

YIN, Robert K. *Case Study Research. Design and Methods*. Second Edition. California: Sage, 1994.

ZUVANIC, L.; IACOVELLO, M.; RODRÍGUEZ GUSTA, A. “*The Weakest Link: the Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America*.” In: IS CARTASCINI, C.; STEIN, E; TOMMASI, Mariano. *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington DC: IADB, 2010.



enap