

Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada

RESUMO EXECUTIVO



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana



© Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB)
Março de 2022

As opiniões expressadas são responsabilidade exclusiva do autor, sem que comprometa nem reflexe, necessariamente, os pontos de vista da SEGIB, a União Europeia ou seus países membros.

Coordenação geral da publicação:
Martín Rivero Illa e Rocío Rodríguez Cáceres
Área de Coesão Social e Cooperação Sul-Sul da SEGIB

Autor:
Pablo José Martínez Osés

Colaborações, equipe de Cooperação Sul-Sul da SEGIB
Cristina Xalma Mellado
Natalia Vargas Talero
María Dutto Piaggio

Financiamento:
Esta publicação foi cofinanciada pela Comissão Europeia, através da Facilidade Regional da União Europeia para o Desenvolvimento em Transição e pela SEGIB, e foi realizada com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID)

Serviços editoriais: Estudio Held

Correção de estilo: Isabel Cartón

Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada

RESUMO EXECUTIVO

Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada

RESUMO EXECUTIVO

Pablo José Martínez Osés

ÍNDICE

Acrônimos	_5
Introdução	_6
Resumo executivo	_9
Propostas de linhas de trabalho:	_14

Acrônimos

AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
CD	Cooperação Descentralizada
CSSeT	Cooperação Sul-Sul e Triangular
CSSeT-D	Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada
CT	Cooperação Triangular
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PNB	Produto Nacional Bruto
PIFCSS	Programa Ibero-americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul
SEGIB	Secretaria-Geral Ibero-americana
SIDICSS	Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul e Triangular
UE	União Europeia

Introdução

O presente resumo executivo reflete de maneira estruturada as principais descobertas do estudo encomendado pela Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB) no âmbito do projeto “Uma Cooperação Triangular Inovadora para uma nova Agenda de Desenvolvimento”, que desenvolve uma estratégia de pesquisa e ação com a finalidade de promover e impulsionar a geração e gestão conjunta de conhecimento. O mencionado projeto constitui um mecanismo que se articula a partir do diálogo político e técnico estratégico mantido de forma permanente entre a SEGIB e a União Europeia (UE), e gera a oportunidade de formalizar um espaço de trabalho conjunto e de colaboração entre ambos os organismos dirigido à consolidação da Cooperação Triangular (CT) como uma prioridade na relação UE-Latino América, em função da capacidade desta para oferecer inovação, estruturas mais flexíveis e respostas personalizadas às realidades locais. O propósito compartilhado é a contribuição substantiva à construção de um novo modelo de Cooperação Triangular entre a região ibero-americana e a UE.

O estudo, promovido por ambos os organismos, propõe-se realizar uma aproximação analítica à cooperação realizada no âmbito subnacional e local da região ibero-americana desde a perspectiva

da Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSSeT). Neste contexto, é preciso anotar a diversidade e heterogeneidade das organizações administrativas territoriais dos estados ibero-americanos, que apresentam muito diferentes níveis de descentralização de competências, assim como de denominação e funções das entidades subnacionais e locais. Encontraremos, não obstante, certos elementos comuns no desdobramento da cooperação realizada por cidades nos últimos tempos, o que permite delinear uma panorâmica deste tipo de cooperação na região.

Trata-se de uma temática, a da Cooperação Descentralizada (CD), que não recebeu muita atenção na literatura acadêmica e institucional em comparação com outras questões relativas às relações de cooperação entre a América Latina e a União Europeia. É certo que contamos com numerosos estudos sobre a CD e um crescente repositório documental de catálogos de experiências reunidos com diversos critérios institucionais e teóricos acerca do que se entende por boas práticas nesse âmbito ou modalidade de trabalho de cooperação. Não obstante, foram poucas as entidades que realizaram, de maneira sustentada, esforços analíticos sobre este tipo de cooperação de base territorial e vinculado ou

protagonizado por entidades subnacionais e/ou locais, ainda que todos eles tenham servido de alimento e guia fundamental para o desenvolvimento do estudo ao que faz referência este resumo executivo. Se nos cingirmos ao fenômeno da Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada (CSSeT-D) os estudos disponíveis desde essa perspectiva concreta são muito escassos.

O anteriormente exposto tem uma explicação simples. Tanto a CSSeT como a CD são, ao mesmo tempo, consideradas modalidades específicas ou particulares do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento. Como tal, estas se apresentaram, habitualmente, como fenômenos parciais e, amiúde, sub-rogados ou subordinados aos elementos principais que conformaram tradicionalmente o mencionado sistema de cooperação. Ainda que com enquadramentos fundacionais, traços e fontes diferenciadas, ambos os fenômenos foram também analisados como visões e percepções da cooperação que se distinguem das tradicionais enquanto promovem e se inscrevem em valores próprios, em base aos quais pretendem constituir uma forma determinada e diferente de cooperação. A horizontalidade, o apoio mútuo, a igualdade entre os participantes e o intercâmbio de aprendizagens e conhecimentos vieram conformando um sistema de valores que se mostrou como uma contestação ao caráter vertical que caracterizou as relações de cooperação em sua maneira tradicional. Nesse sentido, há quem tenha sublinhado que a cooperação descentralizada constitui uma forma alternativa ao tradicional modo de cooperação.

Com frequência, ainda que não sempre de maneira fidedigna, este sistema de valores tratou de se transladar às práticas da cooperação, ainda que para isso tais práticas tiveram de incumprir padrões, normativas e inércias bem instaladas e precisamente definidas nas regras que regem o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Até ao ponto de que, hoje em dia, uma grande parte da atividade nos âmbitos da CSSeT-D não está sempre bem contemplada e reconhecida nas sistematizações da cooperação para o desenvolvimento. Esta situação não é exclusiva destes âmbitos da cooperação posto que outros atores, diferentes modalidades e algumas novidades instrumentais fizeram que, especialmente na última década e meia, o mundo da cooperação internacional para o desenvolvimento tenha se tornado muito mais complexo, transbordando os limites e as definições principais sobre as quais se assentou o sistema que agora se vê pressionado por múltiplos flancos.

O transbordamento do sistema de cooperação internacional é, tão somente, um sintoma a mais da profunda crise em que se encontra. Uma crise motivada, principalmente, pelas enormes mudanças mostradas em uma realidade crescentemente interdependente, caracterizada pela emergência de problemáticas globais que evidenciam com clareza a inter-relação entre as dimensões sociais, ambientais, econômicas, políticas e culturais dos processos de desenvolvimento. Este cenário de múltiplas crises, interdependências e problemáticas transnacionais exigem, com urgência, mecanismos de governança renovados e adaptados a este, que procurem a gestão de bens públicos regionais e globais ao mesmo tempo que ofereçam respostas multidimensionais para as ancoragens e expressões territoriais dos efeitos das dinâmicas da globalização.

Mais ainda, o que está sendo frontalmente contestado pela realidade não é unicamente a visão metodológica nacional dos problemas e a fragilidade do multilateralismo construído até agora. É a própria conceitualização do desenvolvimento que se encontra questionada em um contexto marcado pela crescente polarização política e social, gerada pelo insuficiente rendimento de uma economia entendida, principalmente, em termos monetários de crescimento e a evidência de ter superado e sobre-explorado os limites e recursos do ecossistema natural. Ambas as questões se apresentam, hoje em dia, como indiscutíveis, de maneira que as atuais tentativas de gerar alternativas passam por incorporar uma visão multidimensional do progresso que concilie as dinâmicas sociais e ambientais com um dinamismo econômico centrado nas pessoas e no planeta.

O estudo, que pode ser consultado em sua versão completa em castelhana na página web www.cooperaciontriangular.org, apresenta na primeira parte uma breve descrição de alguns dos principais elementos de ambas as situações críticas: a de uma realidade mais complexa e a de um sistema de cooperação internacional para todos os efeitos insuficiente para construir respostas adequadas. Tal descrição – não exaustiva por razões de extensão e alcance do estudo – pretende sublinhar as tensões principais às que se encontra submetido o sistema, e em que medida e a partir de quais elementos a CSSeT-D constitui, ao mesmo tempo, uma série de reações de adaptação às problemáticas e um potencial de transformação para a governança destas.

Para isso, em sua segunda epígrafe, o estudo delinea uma panorâmica geral de dois processos, nem sempre claramente relacionados, mais além dos



valores de contestação que podem ser sintetizados em uma procura de maior horizontalidade nas relações de cooperação. A CSS primeiro e a CSSeT com posterioridade, assim como a CD, se caracterizaram mais por servir como uma evolução de uma conceitualização das relações do que por ter conseguido gerar práticas distinguíveis e claramente diferenciáveis como alternativas às tradicionais. Em qualquer caso, tanto a CSS como a CD, surgiram e evoluíram como elementos ou modalidades do sistema tradicional, constituindo-se, ao mesmo tempo, como subsistemas com valores próprios que, portanto, se configuram como exigências de transformação das relações tradicionais e, nesse sentido, como contestação a este.

O estudo, não obstante, traça também em sua terceira epígrafe os resultados de uma exploração pelas tentativas de sistematização e definição das práticas que, em ambos os casos, foram contempladas como próprias. A não disponibilidade de uma sistematização completa e amplamente reconhecida da CD não é senão um indicativo das dificuldades para estabelecer uma satisfatória e suficientemente compreensiva definição que estabeleça um contorno claro desta. Em relação à CSS, mais além do valioso e reconhecido esforço de sistematização e informação realizado pela SEGIB após uma década de relatórios sobre a matéria na região ibero-americana, ainda carece de metodologias de avaliação específicas e de elementos

que permitam reconhecer sua consolidação no sistema. A Cooperação Triangular, ainda que incipiente e pouco significativa em termos quantitativos, constitui uma reação de alguns doadores – em busca de adaptação a uma realidade com mais atores e distribuições de poder mais complexas – do sistema tradicional de cooperação com enorme potencial para desenvolver e fortalecer os espaços de horizontalidade pretendidos nas práticas da CSS. Em síntese e por diferentes motivos, estamos perante um âmbito, o da CSSeT-D, que apresenta notáveis tensões e um ineludível caráter de processo em transição aberto a múltiplas possibilidades.

O estudo conclui com uma análise das forças e debilidades do âmbito analisado a partir de vários critérios previamente justificados. De igual forma sugere algumas recomendações para a geração de um roteiro que permita contribuir à redução de uma das lacunas e debilidades mais aceitas que é a falta de critérios compartilhados para realizar uma sistematização da informação disponível que, como se evidencia na exploração, é muito mais ampla, dinâmica e diversa do que acessível para seu tratamento. Por último, são sintetizadas descobertas e conclusões em forma de recomendações de política para o fortalecimento do âmbito da CSSeT-D.

De tudo isto, apresentamos a seguir as principais propostas de partida e descobertas encontradas.

Resumo executivo

A. Os desafios que o estudo pretende enfrentar:

1. A incorporação da Cooperação Descentralizada (CD) no âmbito da Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSSeT) não pode ser abordada como uma mera agregação de dois tipos, modalidades ou subsistemas contemplados no mais amplo sistema de cooperação internacional.
2. É preciso explorar o momento atual no qual se pretende estabelecer vínculos entre ambos os fenômenos para ter um contexto no qual situá-los, mas também para atender a uma época marcada por profundas mudanças e transições que estão afetando o sistema de cooperação internacional.
3. Pelo mesmo motivo, é conveniente perguntar e explorar sobre em que medida as evoluções da CSS e da CD têm relação com as problemáticas que configuram as mudanças do paradigma de desenvolvimento e, particularmente, das inter-relações entre seus principais atores.
4. O vínculo entre CD e CSS pode descansar assim em sistemas de valores convergentes e compartilhados que situam ambos os fenômenos em um lugar comum, marcado por suas diversas inter-relações, por sua natureza e por sua vocação de resposta compartilhadas e, em último termo, pela configuração de um ecossistema de interdependências variadas e multicêntricas.
5. O propósito do estudo é contribuir à compreensão desta articulação na região ibero-americana, que denominamos Ecossistema de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada (CSSeT-D), sublinhando

sua pertinência e adequação aos desafios das atuais agendas internacionais de desenvolvimento e sugerindo alguns elementos que poderiam contribuir para sua consolidação e fortalecimento.

GRÁFICO 1: ECOSISTEMA DE CSSET-D PARA A REGIÃO IBERO-AMERICANA



Fonte: elaboração própria.

Tomamos a ideia de ecossistema de uma proposta elaborada para a organização da CSSeT, no âmbito nacional, pelo Banco de Desenvolvimento Islâmico (IsDB 2020), e a adaptamos ao contexto regional ibero-americano. Trata-se de uma coleção de pilares interconectados com circuitos de retroalimentação reforçados entre eles, que coexistem e se complementam uns a outros, sem uma ordem hierárquica específica, para maximizar a contribuição da CSSeT ao desenvolvimento regional. Estes componentes incluem vontade política; uma estratégia regional de CSSeT; bases de informação; atores conectados; a Agência da CSSeT e mecanismos de financiamento e gestão do rendimento.

B. A cooperação nos tempos do Antropoceno

6. A CSSeT-D desenvolverá e consolidará suas possibilidades em um contexto de profundas mudanças na realidade e nas agendas políticas do sistema internacional. Estas mudanças estão marcadas pela evidente correlação entre níveis de desenvolvimento e pegada ecológica e pelo transbordamento de quatro fronteiras materiais críticas a nível planetário, como são a mudança climática, a perda de biodiversidade, o uso da terra e os ciclos do fósforo e do nitrogênio.
7. A consideração da sustentabilidade como algo substantivo e não como um mero qualificativo das noções de crescimento, mobilidade ou consumo, indicam a necessidade de transformar em profundidade os mencionados processos, tal e como o título e o propósito da Agenda 2030 destacam com clareza.
8. O desafio da sustentabilidade nos remete à necessidade de construir um novo paradigma de desenvolvimento que questione a usurpação que os medidores baseados na média de renda nacional, como o Produto Nacional Bruto (PNB) fizeram do propósito a economia. Pôr no centro de nossas economias o planeta e as pessoas significa retirar desse centro o PNB.
9. Desde o ponto de vista da governança das transições, os processos de desenvolvimento multidimensionais apresentam por um lado dinâmicas, pressões e limites que têm de ser observados e gerenciados globalmente e, por outro lado, diferentes impactos e intensidades na expressão territorial e local dessas problemáticas do desenvolvimento. A governança tem de se

tornar glocal, isto é, reunir e articular um duplo olhar global e local em todas suas estratégias e mecanismos.

10. Em definitiva, sustentabilidade ambiental e governança glocal se mostram como os elementos fundamentais para as agendas políticas do desenvolvimento nestes tempos. Seu correlato em termos de arquitetura e mecanismos para a governança são o caráter policêntrico e multinível que responde de maneira mais adequada ao caráter das problemáticas assinaladas do que os pensados a partir de lógicas centralizadas e hierarquizadas.
11. Precisamente, tanto a CSSeT como a CD têm em comum uma história que pode ser sintetizada na contínua tentativa de modificar os pilares de um sistema internacional de cooperação baseado em uma visão nacional e uma série de normas que classificam e hierarquizam. Ambas as práticas de cooperação tratam de se constituir como elementos centrais de um sistema que deveria, portanto, se transformar profundamente e assumir seu caráter policêntrico e multinível.

C. Crise e transições no sistema de cooperação internacional

12. Na história do sistema internacional de cooperação foram produzidas constantes revisões do enfoque de desenvolvimento, fruto das quais ganharam importância o desenvolvimento humano, o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento com perspectiva de gênero ou os direitos humanos. No entanto, tratou-se de assumir todas elas desde uma perspectiva eminentemente técnica através da incorporação de novas metodologias de formulação de projetos e programas, de novos instrumentos e de novos discursos, mas sem conseguir transformar em profundidade as práticas. Como resultado, os pilares do sistema se mantêm no fundamental.
13. Até o dia de hoje, o sistema de cooperação internacional segue pesando sobre a noção de ajuda e, portanto, configurando-se a partir da ideia de transferência unidirecional de recursos, bens e conhecimentos. A inflexibilidade da AOD e da censura estabelecida pelas medidas nacionais sobre as receitas não permitem a plena incorporação das ações de cooperação baseadas no duplo papel oferente/receptor e nas relações de intercâmbio e aprendizado mútuo.

14. Atualmente, as problemáticas do desenvolvimento estão sendo cada vez mais evidenciadas pela crescente compreensão de seu caráter transnacional e interdependente: mudança climática, desigualdade e concentração de riqueza e poder, migrações massivas, financeirização econômica, ausência de mecanismos eficazes contra a elisão e a evasão fiscal, esgotamento e transbordamento dos ciclos naturais e os ecossistemas, pandemias globais, crescentes procuras de autoritarismo e visões iliberais, constituem um panorama desafiante para um sistema de governança global e multilateral que perde relevância e vê questionados seus fundamentos baseados na cooperação.
15. Em síntese, perante um contexto global marcado por profundas mudanças e problemáticas urgentes para todo o planeta, com os sistemas de governança de todos os níveis e competências territoriais muito tensionadas, as agendas e as ações dos países em matéria de cooperação para o desenvolvimento exigem uma revisão em profundidade para renovar conceitos, normas e práticas no seio do sistema de cooperação internacional.

D. Convergências entre duas histórias diferentes: a CSS e a CD

16. Geralmente, a CD foi considerada como uma cooperação sub-rogada ou subordinada à cooperação internacional compreendida como fenômeno nacional. A falta de sistematização dificulta a criação e consolidação de uma conceitualização compreensiva e aceita.
17. A CSS e a CD representam, por caminhos diferentes, um mesmo conjunto de valores que exigem um sistema de relações mais horizontais do que aquele constituído no sistema internacional de cooperação no qual surgem e ao qual pertencem. Em ambos os casos, constituem subsistemas que, ao mesmo tempo, complementam e questionam os pilares de tal sistema.
18. A cooperação triangular (CT) constitui uma reação adaptativa de alguns países em resposta a um sistema de relações mais complexo. Não obstante, é uma resposta ainda incipiente e com muita margem para adquirir a importância que seu potencial sugere.
19. Em definitiva, a Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada (CSSeT-D) constitui hoje em dia um conjunto de práticas de notável importância que apresenta um enorme potencial para transformar
- as relações do sistema internacional de cooperação, ao tempo que está sujeita a diversas tensões e pressões. Neste sentido, é preciso observar o conjunto de práticas compreendido como CSSeT-D como um processo em transição e, portanto, aberto a diversas possibilidades que terão de ser atualizadas e definidas.
20. A CD, também no âmbito da região ibero-americana, carece de suficientes estudos analíticos que ofereçam um enquadramento consistente no plano conceitual e uma visão de sua evolução no tempo. Isto se deve a que, geralmente, foi observada e tratada como uma tipologia, modalidade ou particularidade, sempre dentro do sistema internacional de cooperação e, como tal, circunscrita a suas normas, cálculos e processos guiados por uma perspectiva nacional.
21. No entanto, nos estudos de CD e de CSS são observados uns valores comuns que emergem de suas práticas e seus discursos, como a horizontalidade das relações, a ajuda mútua, o intercâmbio de experiências e aprendizagens e o menor peso relativo da transferência unidirecional que caracteriza o sistema internacional concebido como uma mera gestão de ajuda.
22. A sistematização das práticas de CD e CSS encontraram a dificuldade de incorporar todas aquelas que não encaixam na conceitualização e nas normativas próprias do sistema internacional que, por outro lado, viu-se superado na última década e meia pela emergência de novas práticas, modalidades, instrumentos e atores.
23. No âmbito da Agenda 2030 que procura um novo paradigma de desenvolvimento e, portanto, uma renovação profunda da cooperação internacional, os atores locais e os enfoques territoriais adquirem uma importância crucial convertendo-se em fatores de êxito na instrumentação desta nova agenda global e no alcance dos ODS. Este estudo se situa neste contexto de mudanças e transições entre o velho e o novo, a análise da Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSSeT) e sua dimensão centrada na cooperação desdobrada pelos governos locais (CSSeT-D).

E. A CSSeT-D: contornos de um espaço reconhecível por seus valores e práticas

24. O estudo recusa o tratamento da CSSeT-D a partir de uma definição normativa que cumpra com o objeto de distinguir e discriminar por suas

especificidades. Como alternativa se sugere a consideração da CSSeT-D como um espaço plural e diverso que, no entanto, se caracteriza por ter em comum uma série de práticas e princípios com os quais persegue, não só conseguir maior eficácia em suas ações de cooperação, mas também tratar de influir nos pilares do sistema de cooperação internacional. A principal experiência compartilhada nas evoluções da CSS e a CD é sua insistência em entender e desenvolver as inter-relações entre os sócios desde uma lógica particular e diferente à sancionada pelo sistema internacional.

25. Ainda que tenham histórias diferentes, a CSS e a CD apresentam elementos comuns que incorporam um relevante enfoque político sobre a cooperação, sem desdenhar em absoluto a importância do nível técnico: em sua trajetória, ambas elas têm em comum que i) são contestações ao sistema de cooperação internacional em alguns de seus principais fundamentos, ii) apresentam um enorme potencial de desenvolvimento e iii) procuram novas distribuições do poder, por isso é colocado mais ênfase na forma de relação do que no conteúdo das relações. A este respeito, já aparecem estudos que exploram a evolução da CSSeT desde uma modalidade da cooperação rumo a uma parceria habilitadora de um espaço político.
26. O principal desafio político atual é criar soluções para compreender e responder à interdependência entre os fatores locais apegados ao território e às dinâmicas transnacionais com grande capacidade de abrir ou limitar margens políticas, econômicas e culturais de atuação para todos os governos. O correlato deste desafio político no sistema de cooperação internacional bem poderia ser a emergência protagonizada pela CT, na medida em que esta não se define só pelo número de participantes nas ações de cooperação, mas também, fundamentalmente, pelo reconhecimento de que estas ações requerem de inter-relações entre seus protagonistas em um formato diferente. À medida que estas novas inter-relações incorporarem propósitos de governança global-local, o potencial da CT poderá se desdobrar com maior influência e procurará maior eficácia nas soluções que propõe.
27. Na construção da CSSeT escolhe-se uma opção mais coerente com a atual complexidade da realidade, o que exige aceitar que diferentes sócios podem ter diferentes visões e princípios que guiem suas ações de cooperação e, portanto, incorporar

estas questões no diálogo político em lugar de tratar de dá-las por encerradas e assumidas. Neste contexto, tanto a incorporação do diálogo político sobre direitos humanos ou qualquer outra questão, como a aposta pela horizontalidade e a não condicionalidade nas relações de cooperação, constituem um desafio de enorme interesse e maior complexidade.

28. A modo de incentivo comum, os agentes do Norte e do Sul encontram na CSSeT um espaço onde negociar princípios e práticas em um contexto de contínua evolução do sistema de cooperação internacional, necessitado de redefinição e inovação referente aos seus pilares tradicionais. As condições para desenvolver esse potencial também parecem claras: i) tornar simultâneos esforços de diálogo político, ii) contar com um sistema policêntrico e reticular que dialogue não só sobre a coordenação das práticas, mas também sobre os valores e princípios e, por último, iii) avançar na sistematização, monitoramento e avaliação do trabalho dessa rede com suficiente transparência e prestação de contas.

F. A CSSeT-D: rumo a um ecossistema ibero-americano de cooperação dinâmico e multinível

29. O ecossistema ibero-americano da CSSeT-D estaria conformado por espaços que compartilham uma visão crítica com respeito às práticas e normas da cooperação tradicional enquanto pugnam por manter um sistema de valores baseado no reconhecimento mútuo dos sócios e na horizontalidade das relações.
30. Os sistemas de valores convergentes que servem de fundamento para a configuração do ecossistema de CSSeT-D fazem ênfase no caráter político das relações de cooperação e na tradução destas no fortalecimento de políticas públicas, sua orientação centrada em responder aos desafios específicos dos territórios e contextos regionais e o foco no intercâmbio de experiências e inovações encaminhadas à geração de conhecimento aplicado para ser compartilhado.

Em síntese, este é o potencial convergente da CSS e a CD e suas consequências, que vieram sendo desdobradas em seu enorme dinamismo. A CSSeT-D bem pode aspirar a se fortalecer e se consolidar a partir do reforço destes princípios e do tipo de relações, ações e resultados que prefiguram os mesmos. Neste sentido, poderiam constituir uma primeira aproximação aos pilares de um quadro fundacional e aspiracional

para um processo de fortalecimento explícito e constante, que inspire suas estratégias e reúna nas mesmas a diversidade e heterogeneidade de ações e relações que conformam o ecossistema de CSSeT-D para a região ibero-americana.

Um desafio principal para a configuração do ecossistema de CSSeT-D é a integração da cooperação de base local, que emergiu a partir do protagonismo de cidades e redes de governos locais. Neste sentido, e tal e como se deriva dos resultados de um inquérito realizado pelo PIFCSS aos membros da comunidade ibero-americana, os governos subnacionais e locais, mais além de considerarem-se implementadores da Agenda, têm de ser reconhecidos como responsáveis políticos e catalizadores da mudança.

Por sua parte, a prevalência do enfoque territorial e regional constitui em si mesma uma abertura à pluralidade de diagnósticos, prioridades e visões

referentes às soluções que se desejam implementar e às que se pretende que contribuam para as relações de cooperação. O enfoque territorial não consiste só em pôr o foco sobre uma realidade espacial geográfica ou administrativa, já que um território é o espaço e seus habitantes, de maneira que este princípio constitui na prática uma enorme experiência acumulada de coordenação e diálogo político com múltiplos atores.

Conseguir a articulação multinível de um ecossistema de CSSeT-D a partir do valor da horizontalidade nas relações constitui um desafio de enormes proporções, particularmente para os doadores tradicionais que decidem se envolver em esquemas de cooperação triangular. A horizontalidade não se declara explicitamente, mas é percebida e comprovada no processo das próprias relações de cooperação, na medida em que a parte beneficiária sente seu protagonismo intacto no que respeita a suas aspirações, visões e opiniões.

FIGURA 2: POTENCIAIS CONVERGENTES QUE CONFORMAM UM SISTEMA DE VALORES COMPARTILHADOS E CONSEQUÊNCIAS PARA A DEFINIÇÃO DE ELEMENTOS CHAVE PARA O ECOSSISTEMA IBERO-AMERICANO DE CSSeT-D



Fonte: elaboração própria.

Propostas de linhas de trabalho

1. Os notáveis avanços alcançados pelo esforço de sistematização realizado pelo SIDICSS e a SEGIB em matéria de CSSeT, não ocultam o fosso existente entre o dinamismo e a diversidade existente de visões e ações protagonizadas pela CSSeT-D e sua deficiente incorporação a sistemas de informação compreensivos e reconhecidos.

A análise realizada permite reconhecer a necessidade de fechar um fosso de informação sistemática sobre a CSSeT-D que se apresenta como um elemento crucial para construir e consolidar a governança de um ecossistema de CSSeT-D Ibero-americano. Seu enorme dinamismo e diversidade não são suficientemente conhecidos e reconhecidos precisamente por falta de informação sistemática. A partir daquilo que for pesquisado são oferecidas umas breves recomendações que pretendem fixar a perspectiva e possíveis orientações para fortalecer este trabalho:

- A área de coesão social e CSSeT da SEGIB conta com relações políticas, experiência acumulada, resultados obtidos e constância no diálogo político suficientes para poder ser considerado o espaço ideal para reforçar os sistemas de informação da CSSeT-D.
- A incorporação de critérios e categorias para o recolhimento da informação sobre as ações da CD na região requer explorar possíveis modificações nas fichas de recolhimento de dados que o SIDICSS utiliza, ao menos para permitir especificar a participação de governos subnacionais nas iniciativas.
- É crucial contribuir para levar a bom porto o processo iniciado de informação sobre as capacidades locais, explorando a ampliação e

categorização das mesmas segundo uma geometria variável que incorpore diferentes papéis e, de maneira muito importante, a experiência em ações e relações com redes internacionais.

- O caráter diverso e policêntrico do ecossistema apresenta o importante desafio de alcançar o equilíbrio entre autonomia e coordenação. A informação obtida e recolhida para a sistematização será mais ampla e rica na medida em que os diálogos e os mecanismos implantados para sua coleta, transitarem desde visões subsidiárias e dependentes entre os níveis da administração, rumo a articulações multinível de competências compartilhadas e geração de experiências de cogoverno de políticas de desenvolvimento.
 - Propõe-se introduzir no quadro das relações entre a SEGIB e a UE a elaboração de uma estratégia comum específica destinada a gerar e a fortalecer os sistemas de informação para o ecossistema ibero-americano de CSSeT-D, acompanhada de recursos humanos e financeiros suficientes para desdobrá-la como uma prioridade.
2. A metodologia de avaliação específica para a CSSeT-D ainda está por desenvolver, apesar de incipientes exercícios e propostas metodológicas que abordam por separado, quer a CT ou quer a CD.

Constata-se que a CSSeT não conta com uma metodologia específica para sua abordagem e sistematização, o que contribui a certa indefinição da mesma e gera dificuldades para seu reconhecimento. As descobertas desta pesquisa apontam a que uma proposta de aproximação sistemática deverá recolher de maneira iniludível uma dupla dimensão: a política-estratégica e a programático-temática. De igual forma, deveriam

ser contemplados mecanismos de monitoramento de processos de diálogo político e de avaliação de processos de implementação de políticas públicas, ainda que isso suponha afastar-se da lógica de resultados e sua atribuição aos projetos.

Confirma-se também que a abordagem de um quadro comum de avaliação para a cooperação descentralizada, ainda por realizar, precisa compreender o fenômeno no contexto global de mudanças, na compreensão do caráter político de tais ações, em seu enfoque territorial e na dimensão institucional que os governos descentralizados proporcionam a sua ação internacional. Com todo o sentido, será preciso projetar enfoques avaliativos de “geometria variável” como é apresentado em uma proposta recente elaborada à luz do novo protagonismo que a Agenda 2030 e os desafios atuais concedem à ação local (Malê 2020).

3. Em matéria de governança do Ecossistema, sugere-se como linha de trabalho a geração de um espaço multiator e multinível sob a liderança do programa de CSS da SEGIB e com o apoio de seus sócios europeus mais comprometidos com os esquemas triangulares de cooperação. Trata-se de começar a ensaiar formas de governança que respondam ao caráter policêntrico e multinível, mais do que a reiterar esquemas centralizados e hierárquicos. Policêntrico com respeito ao sistema de cooperação internacional e multinível com respeito à tradicional preeminência dos esquemas e posicionamentos estatais.

A necessidade expressada pela Agenda 2030 de articular mecanismos de governança multinível, que reconheçam a exigência de desdobrar uma visão *glocal* que atenda de maneira coerente e consistente tanto às dinâmicas transnacionais como às expressões e exigências específicas territoriais, sugere a geração de espaços compartilhados que respondam a lógicas mais horizontais e, portanto, mais plurais. Representa comprometer-se a gerar uma nova cultura das responsabilidades globais, sem dúvida, muito mais ajustada com os tempos atuais e os desafios expressados nas agendas internacionais, tanto em seus sotaques territoriais como nos relativos à governança de bens públicos regionais e globais.

A esse respeito, a própria SEGIB, pela mão de sua área de CSS com o apoio e a participação dos responsáveis nacionais de cooperação, pode ensaiar a criação de um órgão multiator específico para a governança do ecossistema, do qual

formem parte de maneira progressiva algumas redes com as que já têm quadros de colaboração consolidados como CIDEU, a UIM e a UCCI, entre outros, assim como representantes de redes temáticas e representativas que formam parte desse ecossistema como “100 resilient cities”, Mercocidades, ICLEI ou C40, só por mencionar exemplos ativos de diferente membresia e orientação temática. Trata-se, em definitiva, de gerar um mecanismo de governança que incorpore diferentes visões e enfoques para a abordagem de processos multidimensionais e multinível de desenvolvimento nos territórios. No qual prevaleçam as estratégias e relações políticas de múltiplos atores e que permeie progressivamente todas as relações e ações de cooperação nesta mesma linha.

Como possíveis vias para promover a participação na governança do ecossistema são apresentadas as seguintes:

- Convocatórias de intercâmbios específicos.
- Participação na metodologia prevista para realizar um catálogo de capacidades atualmente em fase de construção por parte do PIFCSS.
- Convocatória anual de prêmios específicos às práticas e experiências mais destacadas em diferentes áreas temáticas relacionadas com as metas e prioridades contempladas na Agenda 2030.

Um prêmio aberto e convocado pela SEGIB, com um júri diverso e multidisciplinar para reconhecer as experiências mais notáveis em torno das principais ações orientadas à transformação como são sustentabilidade, gênero e governança democrática, assim como as diferentes tipologias derivadas do quadro de princípios que contemplamos como fundantes do ecossistema de CSSeT-D, horizontalidade nas relações, geração de conhecimento, enfoque territorial e tradução às políticas públicas.

Um reconhecimento da comunidade e uma dotação econômica, talvez modesta para o conjunto do ecossistema, mas relevante para a usual escassez de recursos na maioria dos governos subnacionais, poderia incentivar a participação ativa de muitos atores. Poderiam ser estabelecidos, por exemplo, uma série de prêmios atendendo à Análise e perspectiva sobre os sistemas de informação de CSSeT-D.

Anotações para um ecossistema ibero-americano de Cooperação Sul-Sul e Triangular Descentralizada

RESUMO EXECUTIVO



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Con el apoyo de



Cooperación
Española

