

ESTUDO:

**DIAGNÓSTICO, DESAFIOS E
RECOMENDAÇÕES SOBRE A
COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA
SUL-SUL E TRIANGULAR NA REGIÃO
IBERO-AMERICANA**



PIFCSS

PROGRAMA IBEROAMERICANO
PARA O FORTALECIMENTO
DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

Janeiro de 2025





PIFCSS

PROGRAMA IBEROAMERICANO
PARA O FORTALECIMENTO
DA COOPERAÇÃO SUL-SUL

Diagnóstico, Desafios e Recomendações sobre a Cooperação
Descentralizada Sul-Sul e Triangular na Região
Ibero-americana

ÍNDICE

PRÓLOGO	4
INTRODUÇÃO	5
PRIMEIRA PARTE	7
1. TRAJETÓRIA E VISÕES DA CDSSeT NA IBERO-AMÉRICA	8
2. OS AGENTES	11
3. AS PRÁTICAS	19
4. OS SETORES DE INTERVENÇÃO	25
5. OS PAÍSES MAIS DINÂMICOS DA CDSSeT NA IBERO-AMÉRICA	26
6. A ESTRUTURA REGULATÓRIA	26
7. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y APOYO	27
8. MECANISMOS DE MONITORAMENTO	30
SEGUNDA PARTE	31
9. DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA CDSSeT NA IBERO-AMÉRICA	32
10. RECOMENDAÇÕES PARA UM ROTEIRO PARA ALCANÇAR O OBJETIVO ESTRATÉGICO 3 DA ESTRATÉGIA 2024-2030 DO PIFCSS	34
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

Elaboração: María del Huerto Romero e Agusti Fernandez de Losada

Colaborador: Lina Gast

PRÓLOGO

El futuro de la cooperación internacional no solo se define en los grandes foros, sino también en los municipios, comunidades y espacios locales que, desde sus realidades, generan transformaciones concretas. Hoy, en un mundo interconectado y desafiante, la Cooperación Descentralizada Sur-Sur y Triangular (CDSSyT) se consolida como un motor de cambio, impulsando soluciones innovadoras y sostenibles a través de alianzas que trascienden fronteras y niveles de gobierno.

Iberoamérica ha demostrado que la cooperación desde los territorios es clave para abordar los grandes desafíos globales. Desde estrategias de resiliencia climática hasta modelos de desarrollo económico inclusivo, la CDSSyT se ha convertido en un laboratorio de soluciones que se adaptan a las necesidades y particularidades de cada comunidad. Conscientes de esta evolución, en la Estrategia 2024-2030 del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) hemos incorporado, por primera vez, un Objetivo Estratégico específico para fortalecer la Cooperación Descentralizada Sur-Sur y Triangular, reafirmando nuestro compromiso con el protagonismo de los territorios en la agenda de cooperación.

Este estudio es una herramienta clave para comprender y potenciar la CDSSyT en la región. Se estructura en dos partes: un diagnóstico regional que analiza prácticas, actores, sectores, marcos normativos e institucionales, así como los principales desafíos y oportunidades de la CDSSyT en Iberoamérica; y una segunda parte con propuestas y

recomendaciones para consolidar estrategias de cooperación más eficaces y sostenibles. A través de un enfoque metodológico riguroso, que incluye el análisis de documentación especializada, encuestas, entrevistas con actores clave y estudios de caso, se han identificado elementos esenciales para fortalecer y expandir esta modalidad de cooperación. Además, recoge las conclusiones del Encuentro "Construyendo puentes: nuevas oportunidades para la Cooperación Descentralizada Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica", celebrado en Ibagué, Colombia, en noviembre de 2024, un espacio de diálogo y co-creación fundamental para nutrir esta investigación.

Este estudio no solo traza un mapa de la situación actual, sino que también ofrece una hoja de ruta clara y práctica para la acción. Sus recomendaciones están orientadas a fortalecer las capacidades institucionales, fomentar mecanismos innovadores de financiamiento y articulación, y generar estrategias de cooperación más inclusivas, sostenibles y alineadas con las prioridades del siglo XXI. La cooperación internacional está evolucionando, y los territorios tienen un papel estratégico en esta transformación.

Desde el PIFCSS, reafirmamos nuestra convicción de que la Cooperación Descentralizada Sur-Sur y Triangular no es solo una modalidad de cooperación, sino una apuesta estratégica para el desarrollo de Iberoamérica. Invitamos a todos los actores involucrados a seguir construyendo juntos un ecosistema de cooperación más dinámico, incluyente y participativo.

Juanita Olarte S
Juanita Olarte Suescun
 Secretaria Técnica del PIFCSS

INTRODUÇÃO

O progressivo reconhecimento pela comunidade internacional da cooperação descentralizada, em geral, e seu formato sul-sul e triangular, em particular, como mecanismo de geração de alianças na busca de soluções do território para os desafios globais, coloca esse tipo de cooperação no centro das agendas de desenvolvimento.

No espaço ibero-americano, o universo da cooperação descentralizada sul-sul e triangular (CDSSeT) é **plural, diverso e heterogêneo**. Os mais de **20.000 governos municipais e mais de 460 governos de segundo nível**, de diferentes tipos (metropolitano, departamental, provincial, estadual, municipal, regional, etc.), que compõem o mapa dos governos subnacionais da região, geram uma gama múltipla, variada e flexível de iniciativas da CDSSeT.

Esta crescente ligação entre os territórios para a busca e intercâmbio de soluções regionais para os desafios comuns do desenvolvimento sustentável levanta a necessidade de fortalecer os esquemas de CDSSeT dos sistemas nacionais de cooperação na Ibero-América. Diante desse desafio, o Programa Ibero-Americano para o Fortalecimento da Cooperação Sul-Sul (PIFCSS) definiu em sua Estratégia 2024-2030 o objetivo de fortalecer os esquemas da CDSSeT (OE3). Para tal, estabelece três linhas de ação: i) promover espaços inovadores de intercâmbio e aprendizagem mútua entre os principais agentes da CDSSeT; ii) produzir evidências e conhecimento na região sobre a CDSSeT; e (iii) desenvolver mecanismos e instrumentos inovadores para a gestão deste tipo de cooperação.

Neste âmbito, e no âmbito do Plano Operacional Anual 2024, foi elaborado este estudo **“Diagnóstico, desafios e recomendações sobre a cooperação descentralizada sul-sul e triangular na região ibero-americana”**.

Estrutura e metodologia do estudo

O estudo está estruturado em duas partes: a primeira, **um diagnóstico regional da CDSSeT na Ibero-América; e uma segunda, de natureza proativa**.

O ecossistema plural, diverso e heterogêneo da CDSSeT na região, aliado à **ausência de registros e informações sistematizadas e consolidadas ao nível regional** (e mesmo ao nível nacional, na grande maioria dos países) sobre as práticas e seus resultados, dificulta o desenvolvimento de um diagnóstico completo e exaustivo dessas dinâmicas na Ibero-América. Por isso, para a elaboração do diagnóstico, foi utilizada uma estratégia metodológica que combina:

- A.** A delimitação do recorte diagnóstico com base nos dados e informações obtidos a partir de: a revisão e análise da documentação estratégica e dos estudos sobre a CDSSeT já produzidos pelo PIFCSS e outras bibliografias específicas sobre o tema; as respostas ao questionário PIFCSS 2024 compartilhadas com os órgãos de governo da cooperação internacional dos países ibero-americanos; e entrevistas em profundidade realizadas com uma amostra de agentes-chave da CDSSeT ibero-americana (órgãos de governo, redes de governos locais, associações nacionais de governos subnacionais, governos locais e intermediários).
- B.** A técnica de “comparação com situações típicas”. Para tanto, foram identificadas experiências marcantes de CDSSeT na Ibero-América, que ilustram alguns dos aspectos analisados no diagnóstico e/ou permitem tirar conclusões, questionamentos, lições e recomendações.

Com base nas informações obtidas, sistematizadas e analisadas, foi desenvolvida uma primeira versão do diagnóstico. Seus principais achados foram identificados e classificados em um documento síntese, agrupando-os em:

- Conclusões sobre as características gerais das práticas de CDSSeT na Ibero-América
- Conclusões sobre o marco regulatório e institucional da CDSSeT na Ibero-América
- Conclusões sobre os desafios e oportunidades para melhorar a CDSSeT

Este documento, que resume as primeiras conclusões do estudo, pretendeu fornecer uma base inicial, uma contribuição, para o trabalho que foi desenvolvido no encontro presencial “Construindo pontes: novas oportunidades para a cooperação descentralizada sul-sul e triangular na Ibero-América”, organizado pelo PIFCSS e pelo governo da Colômbia, em Ibagué, Colômbia, de 6 a 8 de novembro de 2024. O encontro foi dirigido, em primeiro lugar, aos representantes dos Órgãos Sociais de Cooperação Internacional dos países ibero-americanos. Um convite especial também foi estendido a outros agentes com participação destacada na CDSSeT na Ibero-América.

O objetivo da segunda parte do estudo é investigar e analisar os principais desafios e oportunidades da CDSSeT na região, o que fornecerá recomendações para um roteiro ou curso de ação para alcançar o Objetivo 3 da Estratégia 2024-2030 do PIFCSS.

As reflexões, cocriações e recomendações que emergiram do encontro de Ibagué alimentaram todo o presente estudo, mas particularmente sua segunda parte.



PRIMEIRA PARTE



1. TRAJETÓRIA E VISÕES DA CDSSeT NA IBERO-AMÉRICA

Um primeiro elemento a destacar é a coincidência dos autores e estudos pesquisados (Ojeda Medina, 2020; Martínez de Osés, 2022; Ponce Adame, 2017; Echeverri, 2019; Fernández de Losada, 2016) ao apontar a extensa trajetória que os governos locais e regionais da América Latina têm na dinâmica da Cooperação Descentralizada Sul-Sul¹ (CDSS). Eles também dão um caráter incipiente ao desenvolvimento da Cooperação Triangular Descentralizada na Iberoamérica, embora o surgimento de programas de apoio específicos nos últimos anos esteja promovendo esse tipo de vínculo na região.

No caso da CDSS, seu dinamismo se deve em grande parte à confluência de vários fatores na América Latina:

- É uma das regiões do mundo onde a cooperação sul-sul tem se desenvolvido mais no nível dos Estados nacionais, e seus governos locais e regionais têm acompanhado essas dinâmicas;
- Possui um sistema de cidades altamente desenvolvido;
- Reconhece um percurso de cooperação descentralizada de mais de 30 anos, ao longo do qual novas visões, modelos e práticas ganharam força.

EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NA AMÉRICA LATINA

ANTECEDENTES: IRMANAÇÕES NORTE-SUL	CD COMO FONTE DE RECURSOS	A CD COMO PARCERIA ENTRE SÓCIOS HOMÓLOGOS	DESAFIOS ATUAIS
Solidariedade política com GLRs de países latino-americanos em processos revolucionários.	Dinamismo da CD na AL (anos 90 do século XX).	Princípios compartilhados: reciprocidade, interesses comuns, benefícios mútuos, horizontalidade, intercâmbio e aprendizado mútuo, etc.	Mobilizar recursos para a CD, considerando a particularidade de PRM.
Intercâmbios culturais. Laços histórico-culturais (Espanha, Portugal, Itália).	Importância da CD como fonte de recursos para financiar projetos.	Importância da CD para: melhorar a qualidade institucional dos GLRs, fortalecer as capacidades de governança democrática local, projetar internacionalmente o território.	Potencializar as iniciativas de fundos regionais para o financiamento da CD.
	Solidariedade entendida como ajuda ou assistência do Norte para o Sul, visando apoiar grupos vulneráveis.	Valorização da CD.	Consolidar o componente digital na CD, imposto pela pandemia da COVID-19.
	Importância da CD indireta.	Esquemas multiautores e multiníveis.	Contar com metodologias de formulação, execução, monitoramento e avaliação de projetos de CD mais flexíveis e adaptáveis.
	Criação de escritórios de Relações Internacionais nos	Protagonismo da CD Sul-Sul e em rede.	Transitar da lógica de projetos para verdadeiras estratégias/políticas de CD.
		Papel duplo de alguns GLRs (fornecem e recebem CD).	

Fuente: Romero, 2022

¹Embora, como será apontado a seguir, isso não signifique que essa trajetória seja homogênea em todos os territórios da região.

Como pode ser visto na figura acima, desde o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a cooperação descentralizada ganhou dinamismo na América Latina, sob uma lógica vertical Norte-Sul. Nele, os governos subnacionais percebem a cooperação descentralizada como fonte de recursos (financeiros e/ou de conhecimento e experiência) do Norte para o Sul. Como correlação, seus pares no Norte percebem isso como ajuda ou assistência.

Desde o início do século XXI, uma nova forma de entender a cooperação descentralizada foi estruturada na América Latina, com foco na construção de relações de parceria horizontal (Fernández de Losada, 2016). Nele, a importância dos vínculos não está mais focada nos recursos mobilizados para financiar projetos, mas em seus impactos qualitativos na política e gestão territorial, ao gerar espaços de contato direto e troca de experiências, conhecimentos e aprendizados com outros agentes políticos locais, com agendas, responsabilidades, funções e desafios semelhantes (Romero 2022).

Paralelamente, e coincidindo com a “idade de ouro” da cooperação sul-sul na América Latina, a cooperação descentralizada na região foi adquirindo características próprias que lhe conferem uma certa singularidade em relação a outras regiões do Sul. Dentre elas, duas se destacam para os propósitos deste estudo::

A. A importância dada aos novos formatos de cooperação descentralizada, particularmente à CDSS e, em menor grau, à triangular. Como argumenta Echeverri (2019:9), “a descentralização e a desconcentração inerentes aos processos de democratização territorial na Ibero-América significaram o empoderamento dos órgãos regionais e locais, em reconhecimento de que o governo local é a instância mais próxima para estabelecer uma relação direta entre o Estado e os cidadãos... Nessa transição, surgiram múltiplas experiências de inovação na gestão pública, desenvolvidas diretamente no território, que se transformam em conhecimento com grande valor de troca.” Isso constitui o núcleo dinâmico da CDSSeT na região.

B. O compromisso dos governos subnacionais de envolver e articular em suas práticas de cooperação descentralizada os agentes (autoridades políticas, sociais e econômicas e governamentais nos três níveis) que operam em seu território, sob esquemas multiagente e multiníveis. Como argumenta Ponce Adams (2017), essa característica também permeia as iniciativas de CDSS na Ibero-América.

O caso do Município de Manizales apresentado a seguir reflete essa característica em todas as ações internacionais da cidade, incluindo suas práticas de cooperação descentralizada. Também demonstra como experiências inovadoras na gestão pública local constituem conhecimento com valor de troca com outros governos subnacionais ibero-americanos.

MUNICIPIO DE MANIZALES- COLOMBIA

Alianzas estratégicas con actores del territorio para la internacionalización de una ciudad intermedia



Manizales, capital do departamento colombiano de Caldas, é uma cidade intermediária localizada no coração do Eje Cafetero, uma região do Patrimônio Mundial da UNESCO. Tem uma população de 464.027 habitantes (2024) e possui uma área de 571,84 km²

Reconhecida como a “Cidade das Portas Abertas”, Manizales é um centro cultural, educacional e ambiental da Colômbia, que se destaca por sua excelência no ensino superior, graças a instituições como a Universidade de Caldas e a Universidade Nacional da Colômbia (campus de Manizales), e por sua liderança em sustentabilidade e gestão de riscos.

Nos últimos anos, a cidade optou por um processo de internacionalização que busca fortalecer seu posicionamento global, promover a troca de conhecimento e atrair recursos financeiros e técnicos para promover seu desenvolvimento. .

Destaques e lições aprendidas:

O processo de internacionalização de Manizales caracteriza-se por ser articulado em eixos bem definidos:

- **Gestão de riscos e resiliência:** Manizales é reconhecida como referência na América Latina por seu foco na redução do risco de desastres e adaptação às mudanças climáticas. Suas metodologias e ferramentas têm sido compartilhadas por meio de programas de cooperação com outras cidades da região.
- **Projeção acadêmica e científica:** A cidade tem promovido o intercâmbio acadêmico e a pesquisa colaborativa com universidades e centros internacionais de inovação, fortalecendo seu papel como hub de conhecimento.
- **Ação climática e sustentabilidade:** Manizales implementou projetos de cooperação para promover a conservação ambiental, eficiência energética e mobilidade sustentável, alinhados com a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).
- **Cultura e turismo sustentável:** Através de eventos como o Festival Internacional de Teatro de Manizales, a cidade conseguiu dar visibilidade à sua oferta cultural e turística, estabelecendo laços com outros países e atraindo visitantes e investidores.

Em seu processo de internacionalização, Manizales se distingue pelas alianças estratégicas geradas entre o governo local, as universidades e o setor privado. As sinergias geradas por essas articulações multissetoriais permitiram à cidade fortalecer seu posicionamento global e aumentar sua capacidade de inovação, integrando o conhecimento acadêmico com as necessidades do território, potencializadas pelo apoio do setor privado.

Aqui, precisamente, reside uma importante lição aprendida com a experiência de Manizales: para que a internacionalização de uma cidade seja mais eficaz e duradoura ao longo do tempo, é fundamental que ela vá além de uma lógica circunscrita ao governo local e se transforme em uma estratégia de internacionalização “do território”, envolvendo os vários agentes que nele coexistem ao longo do processo.

Fuentes: Apresentação de Manizales no Encontro “Construindo Pontes: Novas Oportunidades para a cooperação descentralizada sul-sul e triangular na Ibero-América” (Ibagué, Colômbia, 6 a 8 de novembro de 2024) e sites: <https://manizales.gov.co/category/oficina-de-internacionalizacion/#:~:text=Manizales%20fortalece%20lazos%20con%20Brasil,la%20sociedad%20y%20la%20academia>.

A visão horizontal da cooperação descentralizada emergente na América Latina é, em princípio, mais facilmente aplicável em esquemas sul-sul, onde se estabelecem relações de parceria entre instituições que operam em contextos mais próximos e com problemas comuns. No entanto, isso não significa ignorar o fato de que, fora das grandes cidades e dos principais governos regionais – estados, comunidades autônomas, províncias ou departamentos – uma parte muito importante dos governos subnacionais ibero-americanos continua a ver a cooperação descentralizada a partir de uma lógica vertical, como uma oportunidade para financiar projetos ou iniciativas específicas em seus territórios (Fernández de Losada, 2018). Conforme refletido no questionário PIFCSS de 2017 (Ponce, 2017), as visões ainda válidas da cooperação descentralizada como “fonte de recursos” geram, em certos casos, confusões que limitam o desenvolvimento da CDSSeT na região.

2. OS AGENTES

Por definição, os agentes centrais da CDSSeT na região são os **governos subnacionais ibero-americanos (locais e regionais)**. No caso da Ibero-América, seu número (mais de 20.000 governos municipais e 460 governos de segundo nível) e diversidade (autoridades municipais, autoridades metropolitanas, autoridades departamentais, provinciais, estaduais, municipais, regionais, etc.) fazem do universo “potencial” de agentes centrais da CDSSeT na região um ecossistema amplo e diversificado. No entanto, na prática, nem todos esses agentes “potenciais” atuam efetivamente na CDSSeT. Mesmo entre aqueles que o fazem, nem todos têm as mesmas capacidades, nem operam com o mesmo ritmo, modalidades ou resultados.

Em sua maioria, os grandes governos subnacionais (como no caso da Província de Santa Fé descrita abaixo) ou médios (como no caso do Município de Manizales, analisado no ponto 1 deste estudo) são os mais dinâmicos na CDSSeT. No entanto, existem outros elementos que podem explicar o envolvimento ativo de cidades ou governos intermediários, independentemente de sua escala:

- *Estar localizado em um território fronteiriço, como é o caso da Província de Salta (Argentina) e da Região de Antofagasta (Chile), referidas no ponto 3 deste estudo, ou o caso dos governos locais que são membros da Comunidade Trinacional da Fronteira de Río Lempa (ver ponto 7 deste estudo).*
- *Ter desenvolvido uma experiência inovadora ou bem-sucedida de gestão local ou de políticas públicas, como a experiência da cidade de Curitiba (Brasil) descrita no ponto 3 deste estudo;*
- *Participar de redes regionais de governos locais, como as cidades participantes do Programa de Cooperação Sul-Sul Mercocidades; ou.*
- *Estar localizado em um país com programas de apoio à CDSSeT, como é o caso dos governos subnacionais envolvidos nas iniciativas da Primeira Chamada de Projetos de Cooperação Descentralizada Argentina-Uruguai, que é analisada no ponto 3 deste estudo.*

Os estudos já realizados no âmbito do PIFCSS mostram que a maioria dos governos subnacionais ibero-americanos precisa fortalecer (ou mesmo gerar) suas capacidades de promoção e gestão da CDSSeT. A experiência da Província de Santa Fé (Argentina) oferece uma série de lições aprendidas e lições relacionadas à importância das capacidades institucionais, políticas, operacionais e técnicas para a internacionalização dos territórios em geral e para a gestão da CDSSeT em particular.

PROVÍNCIA DE SANTA FÉ

Sustentabilidade e profissionalização das relações internacionais e cooperação descentralizada



A província de Santa Fé está localizada na região costeira da República Argentina. Possui uma área de 133.330,6 km² e uma população de 3.544.908 habitantes (Censo 2022). Está política e administrativamente dividida em 19 departamentos contendo 365 localidades. Mais de 300 comunidades de Santa Fé são pequenas cidades com menos de 10.000 habitantes. Os municípios, por outro lado, são divididos em cidades intermediárias e grandes cidades, estas últimas localizadas no litoral da província.

No campo das relações internacionais, a província tem uma história de mais de vinte anos, ao longo dos quais adquiriu um papel cada vez mais dinâmico na cooperação descentralizada, particularmente desde 2009, quando assumiu a responsabilidade pelo Gabinete de Orientação e Coordenação para o Cone Sul do Programa URB-AL III da Comissão Europeia.

Especificamente no campo da cooperação descentralizada sul-sul, destaca-se sua experiência com pares de países vizinhos:

- “Cooperação Descentralizada Sul-Sul para o Fortalecimento da Gestão Patrimonial, Cultural e Econômica dos Sítios Geológicos e Arqueológicos do Departamento de Flores (Uruguai) e da Província de Santa Fé (Argentina)”. 1a Chamada para Projetos de Cooperação Descentralizada Argentina-Uruguai. Agosto 2023 - Julho 2024
- “Cooperação Descentralizada Sul-Sul para o Fortalecimento das Áreas de Internacionalização da Região de La Araucanía (Chile) e da Província de Santa Fé (Argentina)”. Chamada MECDSS / PIFCSS, 2021.
- “Cooperação em Eficiência Energética nos setores industrial, comercial, público e de serviços entre a Província de Santa Fé (Argentina) e a Região de Coquimbo (Chile)”. I Chamada Conjunta de Cooperação Descentralizada Argentina – Chile. 2018-2020
- “Cooperação na prevenção e tratamento integral do uso problemático de substâncias entre a Província de Santa Fé (Argentina) e a Região de Santiago (Chile)”. I Chamada Conjunta de Cooperação Descentralizada Argentina – Chile. 2018-2019.

Destaques e lições aprendidas

A experiência da Província de Santa Fé no campo de suas relações internacionais em geral, e da cooperação descentralizada em particular, reflete a importância de três aspectos interligados para o desenvolvimento desses vínculos externos: a) a construção de um marco institucional dentro de um governo subnacional destinado exclusivamente às relações internacionais; b) a continuidade do compromisso com a internacionalização ao longo das várias administrações governamentais; c) a profissionalização de seus recursos humanos.

Ao longo dos vinte anos desde a criação do primeiro escritório de cooperação e relações internacionais da província em 2004 para a atual Secretaria de Relações Internacionais (sob o Ministério do Governo e Inovação Pública), a província construiu e consolidou sua própria institucionalidade para conduzir e gerenciar seus vínculos com o exterior. Essa institucionalidade não só foi mantida ao longo do tempo (além de algumas mudanças em seu nome e localização no organograma), mas foi adquirindo gradualmente os elementos fundamentais de todas as políticas públicas: vontade política e liderança, atribuição formal de missões e funções, escritório e equipamentos adequados, orçamento próprio e sistema ágil de gestão de despesas, estrutura e corpo técnico com competências profissionais qualificadas.

Ao mesmo tempo, foi enriquecido com a incorporação de instrumentos políticos, operacionais e funcionais:

- Uma Estratégia de Posicionamento Internacional da Província para o período 2024-2027
- Um Programa de Territorialização das Relações Internacionais, criado pelo Decreto 1329/24, que tem, entre outros, o objetivo de fortalecer as capacidades institucionais dos governos locais de Santa Fé para sua internacionalização e cooperação descentralizada.

- Um Instituto de Alto Nível de Relações Internacionais (Resolução de 12/9/2024), um centro de pensamento, propostas de políticas e geração de projetos de cooperação internacional (em todas as suas modalidades)
- Uma Mesa de Coordenação Interministerial, um espaço de intercâmbio e articulação transversal entre a Secretaria de Relações Internacionais e os vários ministérios do governo provincial (cada um dos quais designa seu ponto focal para participar da Mesa).

Este quadro institucional e operacional foi construído de forma gradual, mas ininterrupta, ao longo das últimas duas décadas, em grande parte graças ao fato de que os esforços governamentais (a cargo de diferentes partidos políticos em vários períodos) que ocorreram ao longo deste período mantiveram (cada um com sua marca e perfil) sua vontade política de continuar promovendo a internacionalização da província.

Também vale destacar a permanência de quadros técnicos nas diferentes administrações do governo provincial, reduzindo a rotatividade de pessoal e gerando maiores incentivos para investir em capacidades e políticas de longo prazo. Ligado a isso, outra lição aprendida com a experiência da Província de Santa Fé é a importância da profissionalização do corpo técnico do escritório encarregado dessas questões e a aliança com os centros acadêmicos do território. Desde o início, o escritório de relações internacionais tornou-se um espaço de articulação entre o campo acadêmico e a gestão pública. Foi conduzido – em quatro ocasiões – por graduados e professores da Faculdade de Ciências Políticas e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Rosario (UNR), e a grande maioria de seu corpo técnico é formada por graduados dessa casa de estudos (atualmente, 90%). Da mesma forma, o escritório facilita a prática de trabalho de alunos avançados de carreiras afins, vários dos quais permaneceram na área após concluírem sua experiência pré-profissional.

Fontes: Posicionamento Internacional da Província para o período 2024-2027

([https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/252044/\(subtema\)/93662](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/252044/(subtema)/93662)) e entrevista com o Secretário de Relações Internacionais da Província de Santa Fé, Claudio Díaz.

Outro tipo de agente direta ou indiretamente envolvido na CDSSeT na Ibero-América são as **associações, federações ou confederações nacionais de governos subnacionais**, embora nem todos estejam ativos no assunto. Embora vários países gerenciem suas próprias iniciativas de CDSSeT, sua função mais comum está focada na disseminação de oportunidades de cooperação descentralizada em todas as suas modalidades e no fortalecimento das áreas internacionais ou de cooperação de suas entidades parceiras. Em alguns casos, representam governos subnacionais em órgãos de coordenação com entidades nacionais de cooperação.

Exemplos de associações nacionais que cumprem esses papéis são o Consórcio de Governos Autônomos Provinciais do Equador (CONGOPE) para níveis intermediários de governo; e a Frente Nacional de Prefeitos e Prefeitas do Brasil, no caso dos governos locais.

CONSÓRCIO DE GOVERNOS PROVINCIAIS AUTÔNOMOS DO EQUADOR (CONGOPE)

Abordagem inovadora da governança territorial que facilite as ligações internacionais e a cooperação dos governos provinciais intermediários



O Consórcio de Governos Autônomos Provinciais do Equador (CONGOPE) é uma organização que reúne os 23 governos autônomos descentralizados provinciais (GAD), conforme estabelecido no Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização em seu artigo 313: “os governos autônomos descentralizados, em cada nível de Governo, terão uma entidade associativa de natureza nacional, de direito público, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio.”

Fundada em 1969, a CONGOPE tem como objetivo representar, coordenar e fortalecer a gestão dos GADs provinciais do país. Sua principal missão é fornecer assessoria e informação técnica especializada; articular e gerenciar iniciativas que, nos níveis local, nacional, regional e internacional, proponham o desenvolvimento dos diferentes territórios; e fortalecer o papel das províncias como Governos Intermediários, por meio da pesquisa, da promoção de projetos e da articulação com o governo nacional. Por meio de processos de internacionalização e cooperação internacional, o CONGOPE incentiva os governos intermediários provinciais a projetar seu território no contexto global, promovendo ações coletivas e alianças estratégicas com redes e agentes internacionais.

Destaques e lições aprendidas

As competências dos GADs provinciais do Equador estão relacionadas às áreas de desenvolvimento e planejamento territorial, estradas, gestão de bacias hidrográficas e microbacias hidrográficas, gestão ambiental, sistemas de irrigação, promoção produtiva, inovação e cooperação internacional.

Em particular, a cooperação descentralizada ao nível nacional e internacional é uma ferramenta amplamente utilizada pelos GADs provinciais do Equador com o objetivo de trocar experiências, implementar projetos conjuntos e gerar alianças com parceiros estratégicos.

No âmbito das suas funções, o CONGOPE presta aos GADs provinciais aconselhamento especializado, assistência técnica e acompanhamento para o exercício da competência de cooperação nacional e internacional (incluindo a CDSSEt).

Desenvolve ainda projetos de cooperação internacional nas suas diversas modalidades, e em áreas como: Desenvolvimento Produtivo, Gestão Ambiental, Gestão Social, Segurança Cidadã, Planejamento, Infraestruturas Rodoviárias e de Rega.

Uma lição que emerge da experiência do CONGOPE está ligada à capacidade que as associações nacionais de governos subnacionais podem ter de combinar a representação de interesses de seus níveis de governo associados com uma abordagem inovadora da governança territorial. Sua estrutura permite uma coordenação eficaz das prefeituras provinciais, promovendo uma visão inclusiva que equilibra as necessidades locais com as prioridades nacionais e as oportunidades internacionais.

Fontes: entrevista com funcionários do CONGOPE; apresentação do CONGOPE no Encontro “Construindo Pontes: Novas Oportunidades para a cooperação descentralizada sul-sul e triangular na Ibero-América” (Ibagué, Colômbia, 6 a 8 de novembro de 2024); e site <https://www.congope.gob.ec/>

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS E PREFEITAS DO BRASIL (FNP)

Associativismo municipal para facilitar a cooperação descentralizada



A Frente Nacional de Prefeitos e Prefeitas (FNP) é uma organização brasileira que reúne as lideranças dos principais municípios do país, com foco em cidades com mais de 80.000 habitantes. Fundada em 1989, a FNP atua como uma plataforma de representação municipal para promover o desenvolvimento sustentável, a governança inclusiva e a melhoria da qualidade de vida urbana. Defende políticas públicas que respondam aos desafios urbanos, sociais, econômicos e ambientais, buscando fortalecer a autonomia dos governos locais.

Com sede em Brasília, a FNP estabelece uma ponte entre as cidades brasileiras e os diversos níveis de governo, além de se articular com instituições internacionais, setor privado e sociedade civil.

Destaques e lições aprendidas

A FNP desempenha um papel estratégico na cooperação descentralizada do Brasil, atuando como um facilitador entre as cidades brasileiras e os parceiros internacionais. Promove iniciativas de troca de experiências e boas práticas com pares de outros países, em áreas como sustentabilidade ambiental, mobilidade urbana, inclusão social e governança participativa.

Por meio de parcerias com organizações internacionais, redes como a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e programas de financiamento, a FNP também promove projetos multilaterais que abordam problemas comuns, como adaptação às mudanças climáticas, gestão eficiente da água e digitalização dos serviços públicos. Sua abordagem é baseada na construção de capacidades locais para garantir a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ao nível municipal.

Além disso, a FNP atua como um catalisador para fortalecer a diplomacia urbana, facilitando a participação ativa das cidades em fóruns internacionais e promovendo sua proeminência na agenda global. Essa abordagem permite não apenas o acesso a recursos técnicos e financeiros, mas também a troca de conhecimentos e tecnologias inovadoras que aumentam a capacidade dos municípios de enfrentar os desafios contemporâneos.

A experiência da FNP fornece duas lições centrais (compartilhadas com a CONGOPE):

- Reconhecimento do papel central que as associações nacionais de governos subnacionais podem desempenhar como facilitadoras da cooperação descentralizada; e como canais para identificar e adaptar iniciativas internacionais às necessidades específicas das cidades/regiões parceiras.
- O valor estratégico que uma aliança entre os órgãos de governo da cooperação internacional e as associações nacionais de governos locais pode ter para promover a CDSST na Ibero-América, dado o contato direto que eles têm com os territórios de seus países..

Fontes: entrevista com funcionários da FNP; apresentação da FNP no Encontro “Construindo Pontes: Novas Oportunidades para a cooperação descentralizada sul-sul e triangular na Ibero-América” (Ibagué, Colômbia, 6 a 8 de novembro de 2024) e no site <https://fnp.org.br/index.php>

As **redes regionais de governos subnacionais** presentes no espaço ibero-americano são um dos mecanismos mais utilizados pelas cidades e regiões para atuar na CDSSeT. Em grande medida, isso se deve à natureza horizontal do trabalho em rede, que facilita a troca de experiências, a transferência de conhecimento, o diálogo e a incidência política.

Na América Latina, a experiência da **Mercocidades**², uma rede de cidades fundada em 1995 e que atualmente agrupa 380 cidades de 11 países latino-americanos, é muito significativa. A rede representa um alto valor agregado para a CDSS na região, especialmente na área de capacitação técnica e fortalecimento em nível subnacional (Ayllón Pino, 2014).

Com efeito, desde a sua criação, a Mercocidades tem se configurado como um agente relevante na CDSS, embora sem uma referência explícita a esse conceito em seus primórdios. As atividades que a Rede tem vindo a desenvolver desde 1995 através das suas Unidades Temáticas são em si iniciativas CDSS. No entanto, foi apenas na reforma do seu Estatuto, em 2015, que a ligação entre os objetivos da Rede e os critérios, princípios e pontos fortes da CDSS se tornou formal e explicitamente estabelecida.

Em 2016, a Rede deu um passo importante em seu compromisso com a CDSS ao aprovar, em sua XXI Cúpula realizada em Santa Fé, Argentina, o Programa de Cooperação Sul-Sul³.

PROGRAMA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DA REDE MERCOCIDADES

Uma iniciativa inédita na Ibero-América que surgiu dos territórios e para os territórios, com uma abordagem regional, multinível e multissetorial, e comprometida com a transparência



Formado no final de 2016, tem seu antecedente no âmbito da aliança estratégica da Mercocidades com o Observatório de Cooperação Descentralizada UE/AL. Este é o primeiro programa desse tipo na Ibero-América, promovido por governos locais com o objetivo de promover, visibilizar, formalizar e sistematizar as iniciativas da CDSS.

Com base nos princípios da cooperação descentralizada, cooperação sul-sul e Eficácia da Ajuda, está atualmente desenvolvendo quatro linhas de ação no espaço da Rede:

1. Concurso anual para financiamento de projetos CDSS nas seguintes modalidades: assistência técnica, intercâmbio de peritos e funcionários, estágios, fóruns/seminários/workshops, formação, desenvolvimento de produtos de divulgação e ferramentas de comunicação. Embora os eixos temáticos priorizados variem em cada chamada, há temas transversais que estão sempre presentes em todas as chamadas (gênero, direitos humanos, integração regional, ODS, mudanças climáticas).
2. Formação anual na formulação de projetos de cooperação regional. As três melhores iniciativas resultantes das capacitações têm acesso a intercâmbios técnicos com cidades da região que são líderes na implementação de programas e estratégias sobre os temas abordados durante a formação.
3. Escola Mercocidades de Resiliência, que oferece treinamento e aconselhamento com o objetivo de promover o intercâmbio, a aprendizagem mútua e acompanhar os governos locais na concepção e implementação de planos

² <https://mercociudades.org/>

³ <https://sursumercociudades.org/>

resilientes para o desenvolvimento urbano. Como na linha anterior, as três melhores iniciativas resultantes são selecionadas para conhecer experiências em outras cidades.

4. Intercâmbio técnico. Em 2022, o Programa incorpora o “Enlace Sur”, uma plataforma interativa que visa compartilhar soluções locais sobre uma ampla diversidade de questões relacionadas à gestão local para o desenvolvimento sustentável e entrelaçar os pontos fortes e as necessidades técnicas das cidades latino-americanas.

Destaques da experiência e lições aprendidas

O Programa tem o valor de ser uma iniciativa pioneira de apoio à CDSS que surgiu dos territórios (articulados em rede) e para os territórios, que têm demonstrado sustentabilidade ao longo do tempo, além de mudanças de governo nas cidades membros e rotações na gestão da Rede.

Atualmente, e após 18 treinamentos na formulação de projetos regionais, 7 treinamentos no âmbito da Escola de Resiliência e 8 editais para o financiamento de projetos CDSS, o Programa fortaleceu as práticas de CDSS entre as cidades membros da Mercocidades, proporcionou-lhes institucionalidade e permitiu sua visibilidade, sistematização e registro. Também demonstrou a relevância de promover a participação de organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas nessas atividades, acompanhando os governos subnacionais.

A sustentabilidade financeira é um – talvez o mais importante – desafio para o desenvolvimento de programas de apoio à CDSSeT dos próprios governos subnacionais. O Programa de Cooperação Sul-Sul Mercocidades mostrou que isso pode ser enfrentado por meio de uma estratégia que combine os fundos próprios da Rede, com contribuições específicas das cidades parceiras (por exemplo, aquelas que hospedam a formação e o cofinanciamento nos projetos selecionados nas chamadas) e apoio (financeiro, técnico e/ou metodológico) de organizações governamentais nacionais e internacionais aliadas, como r-cities, CAF, BID; CEPAL, ICLEI, AUCI, etc.

Duas outras lições emergem dos oito anos de existência do Programa:

- A. Importância de ter um arcabouço institucional e processual que facilite o registro, sistematização e análise das práticas das CDSS no âmbito da Rede. Isso permite não apenas tornar visíveis essas dinâmicas, mas também fazer ajustes no Programa com base nas mudanças nas realidades e necessidades dos governos locais na região.
- B. Considerar o Programa como uma iniciativa em constante evolução: sem perder o rigor e a legalidade necessários para ter uma gestão transparente, o Programa foi adaptado às necessidades dos próprios governos locais, para otimizar o seu funcionamento. A título de exemplo: I- as duas linhas iniciais de ação (capacitação na formulação de projetos regionais e chamada para financiamento de projetos) foram posteriormente incorporadas pela Escola de Resiliência e pela plataforma “Enlace Sur”; II- muitos procedimentos foram digitalizados; III- No site do Programa, foi incluída uma seção dedicada à “transparência” onde são acessados os relatórios das capacitações e convocatórias para financiar projetos de cooperação sul-sul, com dados sobre as instituições beneficiárias, as atividades organizadas, o escopo regional das convocatórias, a cota de gênero, entre outros aspectos relevantes.

Fontes: <https://sursurMercocidades.org/> e entrevista com Mariela Couto e Jorge Rodriguez (Secretaria Técnica Permanente da a- Mercocidades)

Outras redes de governos subnacionais com cobertura ibero-americana estão presentes na região, como a **União das Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI)**⁴; o **Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU)**⁵; e a **União Ibero-Americana de Municipalistas (UIM)**⁶. Desenvolvem iniciativas de cooperação entre governos subnacionais da América Latina e da Península Ibérica de natureza horizontal. É uma questão de debate se eles se encaixam ou não nos modelos de Cooperação Trilateral/Triangular.

Por sua vez, **os órgãos nacionais responsáveis pela cooperação internacional nos países ibero-americanos** são agentes que vêm gradualmente prestando atenção à cooperação descentralizada, com maior ou menor

⁴ <https://ciudadesiberoamericanas.org/quienes-somos/>

⁵ <https://www.cideu.org/>

⁶ <https://www.uimunicipalistas.org/>

ênfase em seu formato norte-sul ou sul-sul, dependendo do caso e/ou momentos históricos. Em alguns casos, como o Programa COL-COL descrito abaixo, foram criados instrumentos para desenvolver a CDSS ao nível intraterritorial.

No entanto, como observado abaixo, ainda existem fragilidades na incorporação dos territórios aos sistemas nacionais de cooperação internacional, poucos instrumentos de apoio à CDSSeT e lacunas entre os países ibero-americanos nessa área.

O PROGRAMA COL-COL DA AGÊNCIA PRESIDENCIAL DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DA COLÔMBIA

Uma estratégia inovadora para a cooperação descentralizada sul-sul intraterritorial



A Agência Presidencial de Cooperação Internacional da Colômbia (APC-Colômbia) é a entidade do Governo Nacional encarregada de gerenciar, coordenar e promover a cooperação internacional do país. Criada em 2011, a APC-Colômbia atua como uma ponte entre agentes nacionais e internacionais para atrair recursos técnicos e financeiros, promover a cooperação sul-sul e triangular e posicionar a Colômbia como fornecedora de conhecimento e experiência em questões como desenvolvimento sustentável, paz e resiliência.

A APC-Colômbia trabalha alinhada com a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, priorizando iniciativas que promovam o desenvolvimento territorial, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental.

O Programa COL-COL

É uma estratégia inovadora de cooperação sul-sul intraterritorial, projetada para promover o intercâmbio de conhecimentos, experiências e boas práticas entre departamentos, municípios e territórios da Colômbia, promovendo a solidariedade territorial e a construção conjunta de soluções.

Baseia-se na ideia de que os desafios enfrentados pelas diferentes regiões do país podem ser enfrentados de forma mais eficaz, aproveitando o conhecimento e as soluções geradas por outros territórios colombianos que enfrentaram problemas semelhantes.

Através do COL-COL, propõe-se especificamente:

- Fortalecer as capacidades locais, por meio da transferência de conhecimento técnico e operacional entre territórios, para melhorar a gestão pública e o desenvolvimento territorial.
- Replicar boas práticas, com base na disseminação de experiências bem-sucedidas implementadas em uma região ou município, para que possam ser adaptadas e ampliadas em outros contextos locais.
- Promover o desenvolvimento sustentável, enquadrando as ações do programa na Agenda 2030 e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
- Promover a coesão territorial

O programa aborda uma variedade de tópicos para intercâmbio e aprendizado mútuo, incluindo: gestão do desenvolvimento rural e sustentável, construção da paz, gestão de riscos de desastres e inclusão social.

Destaques e lições aprendidas

O programa COL-COL é uma ferramenta fundamental para fortalecer a autonomia e as capacidades dos territórios colombianos, promovendo um modelo de cooperação descentralizada baseado na confiança, no aprendizado mútuo e na inovação territorial. É amplamente reconhecido ao nível nacional e enfrenta uma elevada procura ao nível territorial.

Da mesma forma, o conhecimento da experiência é objeto de solicitações da CDSS na Ibero-América, particularmente em relação à sua metodologia de trabalho. O seu apelo reside principalmente no seu método de identificação concreta das boas práticas e dos seus elementos-chave (tarefa desempenhada pelos próprios governos locais); a inclusão da revisão de várias referências ao nível nacional sobre temas específicos, enriquecendo os modelos e práticas disponíveis no programa; o monitoramento contínuo que o programa realiza sobre os processos de implementação, garantindo que as iniciativas tenham um impacto tangível e duradouro; e o papel articulador da APC Colômbia, como facilitadora dos vínculos entre os territórios envolvidos.

Fontes: entrevista com os gestores do programa COL-COL e o website <https://www.apccolombia.gov.co/cooperacion-col-col>

3. AS PRÁTICAS

É difícil encontrar padrões únicos de práticas de CDSSeT na Ibero-América, pois, como argumenta Echeverri (2019:22), “a diversidade é a marca registrada da CDSS, gerando modelos flexíveis de geometria variável que se adaptam às condições particulares de agentes, países e questões específicas”.

No entanto, da literatura recolhida e das respostas ao questionário PIFCSS 2024 (realizado para este estudo) podem ser extraídos alguns elementos que permitem caracterizar o conjunto de práticas predominantes na Ibero-América, em termos das suas formas, tipos, modalidades e setores de intervenção.

Em termos de **formatos**, as práticas de CDSSeT na região nem sempre são estruturadas na forma clássica de projetos. Em muitos casos, assume a forma de ações ou iniciativas específicas para apoiar atividades ou gerar soluções conjuntas para problemas comuns.

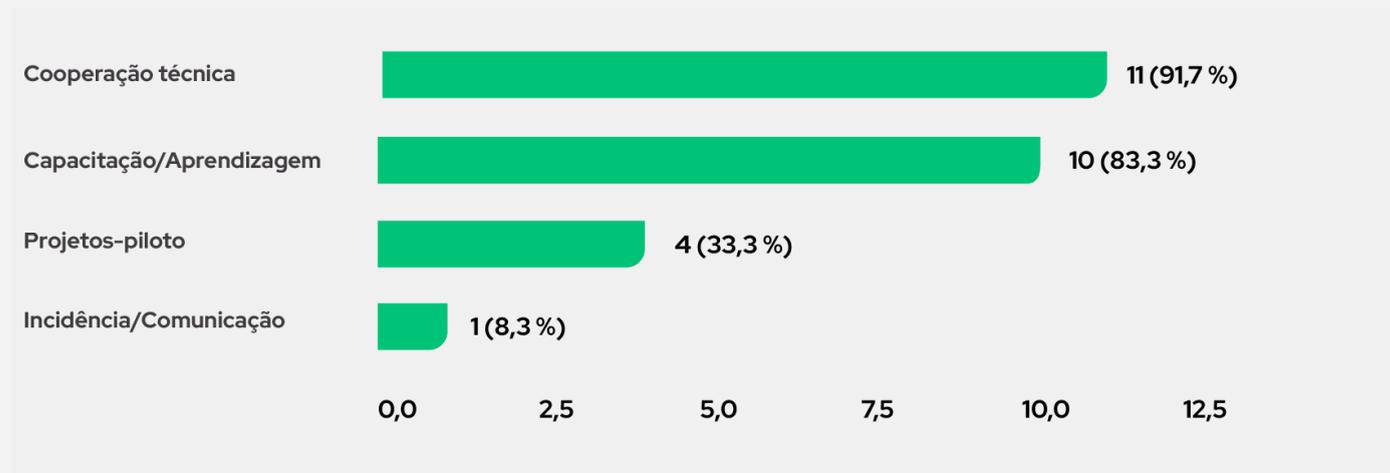
Apenas uma experiência foi identificada – a Comunidade Trinacional da Fronteira Rio Lempa, que é analisada a seguir – na qual a CDSSeT vai além até mesmo da lógica dos projetos e visa à geração de Políticas Públicas Locais Transfronteiriças.

Os **tipos** predominantes de CDSSeT na Ibero-América são: treinamento (incluindo aqui o intercâmbio de experiências, conhecimentos e lições aprendidas); aprendizagem mútua; e cooperação técnica. Isso provavelmente se deve ao fato de ser uma região onde várias experiências inovadoras foram desenvolvidas em políticas e serviços públicos locais que constituem “conhecimentos” que podem ser compartilhados.

Em menor grau, as iniciativas da CDSSeT assumem a forma de projetos-piloto, que exigem maior financiamento (nem sempre disponível) ou incidência política.

A tabela a seguir, que reflete os resultados da pesquisa PIFCSS 2024, confirma essa caracterização feita por estudos anteriores.

Tipos de CDSSeT na Ibero-América



Fonte: Questionário PIFCSS 2024

Identificam-se três **modalidades** principais de canalização de CDSSeT na região (Ojeda Medina, 2020): a bilateral sul-sul; a sub-regional sul-sul (geralmente no âmbito de redes de governos subnacionais) e a triangular.

Na primeira modalidade, os estágios nem sempre são formalizados ou estruturados na forma clássica de projetos. Em muitos casos, trata-se de atividades ou ações pontuais de intercâmbio.

Em outros casos dessa modalidade, e na maioria das práticas sub-regionais e triangulares, as iniciativas de CDSSeT são mais institucionalizadas, seja porque fazem parte de convenções, acordos ou projetos específicos entre os governos subnacionais envolvidos; porque respondem a pedidos formais de programas de apoio dos governos nacionais; ou porque fazem parte de programas específicos de redes ou organizações internacionais.

É muito provável que, à medida que os governos subnacionais da região gerem ou consolidem suas áreas de relações internacionais e suas capacidades para promover iniciativas de CDSSeT, os processos de formalização de práticas aumentem. Isso, por sua vez, facilitará o registro e a sistematização da CDSSeT nos níveis nacional e regional.

Os quadros a seguir apresentam dois exemplos de experiências formalizadas da CDSSeT; o primeiro, bilateral, e o segundo, sub-regional.

CDSS ENTRE CURITIBA (BRASIL) E A CORPORAÇÃO REGIONAL AUTÔNOMA DO ALTO MAGDALENA (DEPARTAMENTO DE HUILA-COLÔMBIA).

A cidade de Curitiba, no estado brasileiro do Paraná, é conhecida mundialmente por suas boas práticas em setores como transporte, qualidade ambiental e administração pública.

Como resultado dessas capacidades acumuladas, foi lançado em 2008 o projeto “Intercâmbio de Experiências em Gestão Ambiental Urbana”, assinado com a Corporação Regional Autônoma do Alto Magdalena, no Departamento de Huila, na Colômbia.

O objetivo da iniciativa foi contribuir com políticas públicas locais de gestão de resíduos sólidos e planejamento territorial para evitar a ocupação de áreas protegidas.

Fonte: Ayllón, 2014.

CDSS ENTRE CIDADES DA ARGENTINA, BOLÍVIA E URUGUAI PARA PROMOVER O ACESSO À COMUNICAÇÃO NO PARADIGMA SOCIAL DA DEFICIÊNCIA

As cidades de Montevideu (Uruguai), Villa Carlos Paz e Santa Fé (Argentina) e La Paz (Bolívia) – todas elas membros ativos do Grupo de Deficiência e Inclusão da Rede Mercocidades –, comprometidas com a promoção do direito à comunicação e acesso à informação das pessoas com deficiência, uniram forças para desenvolver o projeto da CDSS “Acesso à comunicação no paradigma social da deficiência”. Para isso, foram associadas duas instituições da sociedade civil envolvidas no problema da deficiência: Mirame Bien⁷ e ALAPA (Aliança Argentina de Pacientes)⁸.

O projeto propôs-se, por um lado, sensibilizar para os aspectos discriminatórios em que a comunicação é atualmente realizada; e, por outro lado, gerar um espaço de aprendizagem conjunto entre governos locais e ONGs participantes (por meio da realização de 4 oficinas) que permita o desenho ou aprimoramento de ferramentas metodológicas para facilitar o acesso de pessoas com deficiência às informações dos municípios, em igualdade de condições. Como resultado do projeto, foi elaborado um Guia de Comunicação como ferramenta a ser aplicada pelos parceiros do governo local e distribuído entre todos os governos locais membros da Mercocidades.

Fonte: Romero, 2022

Embora, como já mencionado, a cooperação descentralizada triangular reconheça um desenvolvimento incipiente na Ibero-América, é possível identificar algumas práticas, como a incluída no quadro a seguir.

⁷ <http://www.miramebien.org.ar/>

⁸ Reúne cerca de 100 associações de pacientes. É uma organização não governamental que trabalha para reunir grupos de pacientes com diferentes patologias e em busca dos direitos das pessoas com doenças raras, prevalentes, crônicas e incapacitantes. (<http://alianzapacientes.org/>)

PROJETO OLHAR CIDADÃO: BOA GOVERNANÇA NOS MUNICÍPIOS DO MERCOSUL.

Nasceu como uma iniciativa da CDSS entre governos locais da Argentina, Chile, Brasil, Paraguai e Uruguai: municípios nas províncias de Los Andes e Peñalolén (Chile), San Isidro (Argentina), Aceguá e Candiota (Brasil), San Bernardino e Presidente Franco (Paraguai) e 9 municípios de Cerro Largo (Uruguai). A Prefeitura Municipal de Cerro Largo atuou como coordenadora geral do projeto.

Foi submetido ao concurso da União Europeia para financiamento da cooperação triangular através do Programa Adelante em 2016, tendo sido selecionado para ser implementado no período 2016-2019. Desde então, consolidou-se como um projeto de cooperação triangular entre 17 municípios do Mercosul e da União Europeia.

O projeto se concentra no fortalecimento das capacidades dos governos locais e suas administrações, bem como da sociedade civil, diante da necessidade de chegar a um acordo sobre um modelo de transparência, prestação de contas e monitoramento cidadão no planejamento e prestação de serviços públicos.

O processo de formulação e implementação deste projeto foi em si um exercício de cooperação descentralizada e localização dos ODS, por meio do qual os governos locais constroem, de forma coletiva e coordenada, seus próprios mecanismos de trabalho, adaptados às suas necessidades e capacidades.

Dentre as atividades de localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável aplicáveis aos 17 municípios, destacam-se três linhas específicas: 1) incorporação de ações sensíveis ao gênero nos orçamentos e políticas públicas dos municípios, com foco nas mulheres afrodescendentes; 2) elaboração do "Manual de implantação do sistema de informação em cada município para implementação e monitoramento de políticas públicas e ODS"; e 3) realização de um workshop sobre os ODS e sua implementação ao nível local.

Fonte: Ojeda Medina, 2020.

Uma seção especial merece a **CDSS transfronteiriça**, que ocorre "quando a ação de agentes locais requer cooperação com seus pares em outro país do Sul para atender às necessidades específicas que derivam de sua condição compartilhada de serem territórios fronteiriços" (Ojeda Medina, 2019:50).

Essa modalidade é de grande relevância na América Latina, devido a uma série de fatores, entre os quais podem ser citados: a) a extensão das fronteiras entre alguns países da região; b) o fato de que na maior parte da região os territórios fronteiriços são os que apresentam maiores vulnerabilidades sociais e econômicas (portanto, têm maior necessidade de cooperação) e são os mais distantes do centro das decisões (e mais próximos de seus homólogos do outro lado da fronteira); c) a existência de processos de integração sub-regional que criem um quadro propício a uma maior colaboração entre territórios fronteiriços; d) a existência de programas de apoio binacionais que promovam particularmente as ligações transfronteiriças da CDSS (como será discutido no ponto 7 deste estudo).

O exemplo na caixa a seguir não apenas mostra uma prática de fronteira, mas também reflete o potencial do CDSS como uma ferramenta para a localização dos ODS. Mostra também a aplicação de mecanismos de apoio à CDSSeT pelos órgãos dirigentes da cooperação internacional e a relevância da abordagem multinível e multissetorial das iniciativas.

CDSS ENTRE A PROVÍNCIA DE SALTA (ARGENTINA) E A REGIÃO DE ANTOFAGASTA (CHILE)

Os governos da província de Salta e da região de Antofagasta mantêm uma estreita relação transfronteiriça com a CDSS há décadas. Nos últimos anos, identificaram a necessidade de compartilhar experiências e fortalecer as capacidades de geração de energias renováveis e gestão eficiente de energia, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável de ambos os territórios e a localização dos ODS.

O projeto “Sensibilização para o uso responsável, eficiência energética e gestão energética para uma mudança cultural e hábitos de consumo permanentes e sustentáveis” foi formulado em conjunto pelas equipes técnicas de ambos os governos regionais. Foi submetido à “Convocatória para apresentação de projetos de cooperação descentralizada Argentina-Chile 2017” e aprovado pela Comissão Mista Argentina-Chile para sua realização, em um período de 12 meses, entre 2018 e 2019.

Seus objetivos eram:

- Fortalecer a política energética da província de Salta, contribuindo para o cuidado ambiental e o desenvolvimento sustentável através da incorporação da eficiência energética e da gestão de energia.
- Implementar ações concretas de conscientização sobre o uso responsável e a energia para uma mudança cultural e hábitos de consumo permanentes e sustentáveis ao longo do tempo com base na experiência chilena.

Essa experiência teve um conjunto de alianças com várias partes interessadas. Em nome da Argentina, participaram: a área de relações internacionais da Província de Salta, o Ministério do Meio Ambiente e Produção Sustentável, o Ministério de Energia, a Universidade Católica de Salta, a Companhia de Distribuição de Energia Elétrica de Salta S.A. (Edesa), a Empresa de Distribuição de Gás Natural (Gasonor), a Companhia de Água e Saneamento de Salta, a empresa Águas del Norte e a Copaípa. Em nome do Chile, participam a URAI de Antofagasta, a Secretaria Ministerial Regional de Energia e o Ministério de Energia do Chile.

Fuente: Ojeda Medina, 2020

Uma experiência transfronteiriça de CDSSeT de maior alcance na Ibero-América, devido ao seu impacto nas políticas públicas locais e ao seu alcance trinacional, é o caso da Comunidade Transfronteiriça de Río Lempa.

ASSOCIAÇÃO TRINACIONAL DE FRONTEIRA RIO LEMPA

Cooperação descentralizada sul-sul e triangular para a concepção e implementação de políticas públicas locais transfronteiriças



A Comunidade Trinacional da Fronteira de Río Lempa é uma entidade de direito público, localizada na Região de Trifinio (América Central) e composta por 25 municípios: 3 em El Salvador, 11 na Guatemala e 11 em Honduras. Abrange uma área geográfica de 3924 km e tem 563562 habitantes. Inicialmente, surgiu como uma resposta conjunta de governos municipais de três países à preocupação de proteger o rio Lempa, cuja bacia compartilham. Posteriormente, os objetivos da Comunidade foram ampliados e aprofundados:

- Promover o desenvolvimento integral e sustentável da região transfronteiriça, pactuando políticas, planos, programas e projetos públicos locais, municipais, intermunicipais e sub-regionais; por meio do esforço conjunto e com o apoio técnico e financeiro dos governos locais e nacionais dos três países, de organizações internacionais, públicas e privadas;
- Promover a integração centro-americana, por meio da coesão social e da coordenação interinstitucional das entidades que convergem na região.

Sua estrutura organizacional é composta pela Assembleia, pelo Conselho de Administração, por uma Unidade Trinacional de Gestão Administrativa e por uma Unidade Trinacional de Gestão Técnica (cujos membros são selecionados por concurso público e com equidade geográfica entre os três países participantes).

Destaques da experiência e lições aprendidas

- A Comunidade Trinacional constitui em si mesma - desde sua essência constitutiva inicial - uma experiência de CDSS, uma vez que a entidade promove processos de cooperação intermunicipal entre governos locais de três países latino-americanos para a concepção e execução das seguintes políticas públicas locais transfronteiriças: desenvolvimento integral das mulheres; águas compartilhadas; cidade limpa; território indivisível; fome zero; florestas para sempre.
- Da mesma forma, e dado que muitas das ações e projetos desenvolvidos no âmbito destas Políticas Públicas Locais Transfronteiriças tiveram ou têm apoio financeiro e/ou técnico de aliados estratégicos (como a Área Metropolitana de Barcelona, a Cooperação Alemã, a OXFAM, a UE, a Comuna de Milão, o Conselho Provincial de Barcelona, entre outros), a Comunidade tem um histórico de cooperação descentralizada triangular.
- É uma associação trinacional de municípios que possui singularidades que a distinguem de outras experiências transfronteiriças desse tipo na América Latina: possui estrutura institucional e marco legal consolidados próprios; é reconhecida como pessoa jurídica na Guatemala, Honduras e El Salvador; rege-se pelos seus estatutos, regulamentos e outras leis (Códigos e Leis Municipais) aplicáveis nos governos locais membros dos três países.

A experiência da Comunidade fornece uma série de lições, incluindo:

1. Para um desenvolvimento integral e sustentável dos territórios fronteiriços, é necessário passar de uma CDSSeT de projetos específicos para dinâmicas colaborativas de maior abrangência que permitam a concepção e execução de Políticas Públicas Locais Transfronteiriças em áreas que necessitam de ser abordadas conjuntamente

entre os governos locais no espaço transfronteiriço (como os recursos hídricos, os Estados-Membros, resíduos urbanos, proteção florestal, uso do solo, etc.).

- 2-Na medida em que os marcos regulatórios dos países o permitam, é aconselhável gerar inovações institucionais para a promoção e gestão da CDSSeT, que permitam a sustentabilidade jurídica, política e financeira das práticas. Isso é ilustrado pelo caso da Comunidade Trinacional da Fronteira de Río Lempa, cuja estrutura institucional e regulatória lhe permitiu ser resiliente a crises econômicas, políticas, fronteiriças e internáveis nos países da América Central.
- 3-A experiência da Comunidade mostra que a sustentabilidade e a resiliência às crises dependem também da boa governança entre os órgãos de decisão política e de gestão técnica das iniciativas da CDSSeT. .

Fontes: <https://www.trinacionalriolempa.org> e entrevista com Héctor Aguirre, Gerente Geral da Associação Trinacional de Fronteiras Rio Lempa

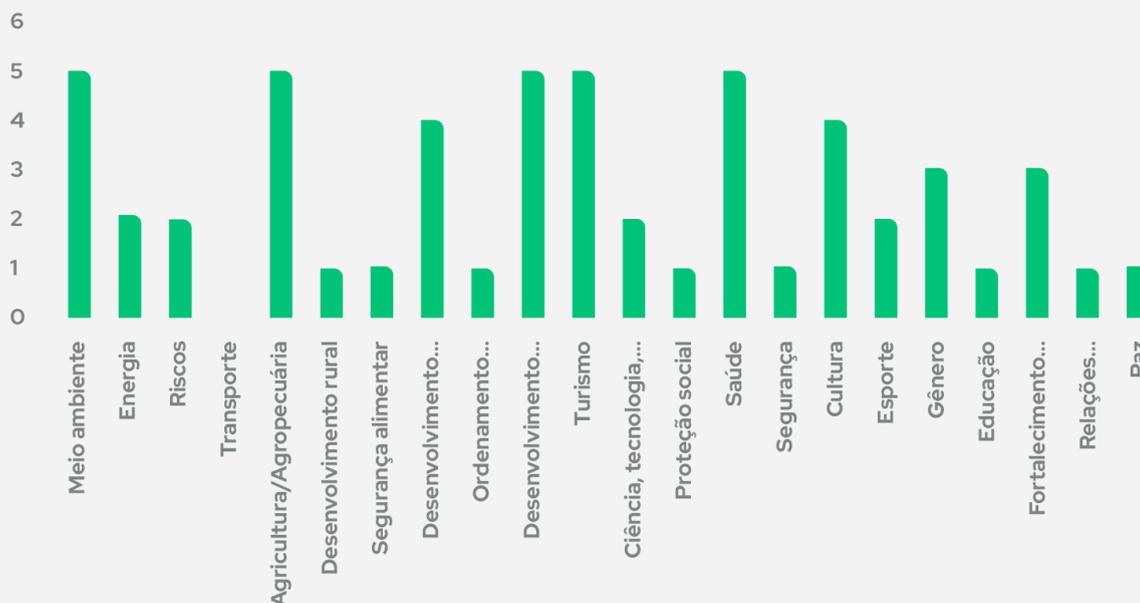
4. OS SETORES DE INTERVENÇÃO

A gama de setores em que as ligações CDSSeT são predominantemente desenvolvidas na Ibero-América é muito ampla e tem vindo a transformar-se ao longo dos anos.

Os setores tradicionalmente ligados às competências dos governos subnacionais (como o ordenamento do território, os serviços públicos, a cultura, o esporte, a saúde ou as políticas sociais) que dominaram as iniciativas no início da CDSSeT continuam a ser prioritários, embora de forma mais moderada.

Nos últimos anos, outros setores tornaram-se mais importantes, como os relacionados à luta contra as mudanças climáticas (incluindo gestão de riscos ou segurança alimentar), preservação ambiental e desenvolvimento econômico territorial (incluindo turismo). A tabela a seguir - que reflete os resultados da pesquisa PIFCSS 2024 - mostra a importância desses setores.

Setores de intervenção da CDSSeT



Temas emergentes nas agendas dos governos subnacionais, como desenvolvimento científico-tecnológico, inovação, gestão de dados e governo aberto, vêm ganhando impulso progressivo nas iniciativas da CDSSeT e podem ter um caminho importante no futuro. Além disso, esses são setores muito propensos à coordenação de várias partes interessadas.

Problemas que são da responsabilidade dos governos centrais, como a mobilidade e a migração, mas que têm um impacto direto nos territórios, constituirão muito provavelmente um setor relevante no futuro, embora de momento pareçam ter uma localização periférica nas iniciativas CDSSeT (exceto no caso das transfronteiriças).

5. OS PAÍSES MAIS DINÂMICOS DA CDSSeT NA IBERO-AMÉRICA

O desenvolvimento da CDSSeT não ocorreu de forma generalizada ou homogênea em todo o território ibero-americano. Uma série de fatores parece ter uma correlação direta com a capacidade dos países da região de promover vínculos CDSSeT. Entre eles:

O nível relativo de desenvolvimento: quanto maior, mais provável é que o país tenha um maior número de governos subnacionais com capacidade técnica, operacional, institucional e financeira para gerir iniciativas de cooperação.

O grau de descentralização: quanto mais alto, mais autonomia seus territórios terão para gerenciar suas próprias iniciativas de CDSSeT. Em geral, os países mais descentralizados ou federais são mais dinâmicos.

Embora esses fatores possam ajudar a explicar uma tendência, há exceções às suas correlações com a capacidade da CDSSeT de promover vínculos nos países da região. Com efeito, em certos casos, a existência de um sistema nacional de cooperação internacional mais consolidado, com maior integração de territórios e com iniciativas de apoio à cooperação descentralizada, pode explicar a maior capacidade da CDSSeT para promover ligações em países com menor grau de desenvolvimento relativo, com baixo nível de descentralização e/ou com um sistema unitário.

6. A ESTRUTURA REGULATÓRIA

A estrutura regulatória para a ação internacional dos governos subnacionais (incluindo a CDSSeT) nos países ibero-americanos é muito diversificada. Quase um terço dos países não possui disposições normativas que reconheçam a capacidade dos governos subnacionais de operar no campo da cooperação e das relações internacionais⁹.

Entre aqueles que têm tais regulamentações, muito poucos reconhecem a capacidade dos governos subnacionais de agir internacionalmente (e nem sempre se estendem a todos os níveis subnacionais de governo). É o caso da Colômbia (Constituição de 1991), embora a disposição constitucional não tenha sido posteriormente implantada por lei.

Na Argentina, tanto a Constituição Nacional de 1994 (Art. 124) quanto a maioria das constituições provinciais (16, de um total de 24) preveem as competências dos governos intermediários (províncias) no campo da ação internacional. No nível dos governos locais, apenas 6 Constituições Provinciais reconhecem as competências

⁹ Dos 17 órgãos de governo da cooperação internacional que responderam ao questionário PIFCSS 2024, 6 indicaram que seus países não possuem esse tipo de disposição: El Salvador, República Dominicana, Honduras, Panamá, Paraguai e Portugal. Províncias de: Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Salta, San Juan e Santiago del Estero.

municipais em matéria de internacionalização¹⁰. Algo semelhante acontece no Distrito Federal do México, cuja constituição o reconhece como uma “cidade global”.

Na América Latina, é comum que o reconhecimento das competências dos governos subnacionais em matéria de cooperação e relações internacionais seja concedido por meio de outros tipos de normas, que os regulam: o regime local (Guatemala), a descentralização do Estado (Equador e Uruguai), a cooperação internacional (Espanha)¹¹, a conclusão de tratados internacionais (Chile e México) ou a própria cooperação descentralizada (Peru)¹².

O Brasil, por sua vez, incluiu protocolos adicionais sobre cooperação descentralizada nos acordos básicos de cooperação assinados com a França e a Itália.

7. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y APOYO

A diversidade de sistemas políticos e marcos regulatórios que regulam as relações entre os governos nacionais e subnacionais da região confere um caráter heterogêneo ao quadro institucional no qual se desenvolve a cooperação descentralizada, em geral, e a CDSSeT em particular.

Apenas alguns órgãos de governo consolidaram mecanismos formais (mais ou menos vinculantes, dependendo do sistema político do país) de articulação/coordenação com os governos subnacionais. Por exemplo, na Colômbia, no âmbito do Sistema Nacional de Cooperação Internacional, são realizadas mesas técnicas setoriais e territoriais nas quais participam governos territoriais e sociedade civil. Na Argentina, desde 2003, a Direção Nacional de Cooperação Internacional conta com o Programa Federal de Cooperação, por meio do qual se conecta com províncias e municípios e realiza atividades de divulgação de programas de cooperação, capacitação na formulação de projetos, realização de seminários, promoção de capacidades locais e apoio e promoção da cooperação descentralizada. O Programa conta ainda com uma Rede de Chefes de Cooperação nas províncias.

Embora a grande maioria dos países ibero-americanos não tenha um órgão gestor dedicado à CDSSeT (Ponce Adams, 2017), algumas entidades responsáveis pela cooperação internacional registram iniciativas e instrumentos de apoio à cooperação descentralizada (Ponce Adams, 2017; Fernández de Losada, 2016). Dentro deles, alguns visam específica ou principalmente apoiar a CDSSeT, e um bom número visa à cooperação fronteiriça.

Em geral, esses mecanismos de apoio são instituídos por meio de (Ponce Adams, 2017):

- A. Sua inclusão no âmbito de programas de cooperação bilateral ou comissões mistas, onde as ações transfronteiriças de CDSS são promovidas, apoiadas e monitoradas. Por exemplo, entre Argentina e Chile; entre Chile e Peru; e entre Argentina e Paraguai.
- B. Programas de capacitação e catálogos de promoção. Por exemplo, no caso do Brasil, existem várias iniciativas de capacitação em projetos de cooperação técnica sul-sul com uma metodologia de acordo com as necessidades do beneficiário. Outro exemplo é o programa “Saber hacer Colombia”¹³, um portfólio de

¹⁰ Províncias de: Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Salta, San Juan e Santiago del Estero.

¹¹ Em Espanha, a Lei 1/2023, de 20 de fevereiro, sobre Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável e Solidariedade Global, reconhece os governos subnacionais como agentes do sistema de cooperação internacional espanhol; e exibe uma seção específica sobre cooperação descentralizada.

¹² O Peru possui um Sistema Nacional Descentralizado de Cooperação Internacional Não Reembolsável cujo regulamento estabelece as atribuições, responsabilidades e relações funcionais dos membros do Sistema.

¹³ <https://www.apcolumbia.gov.co/saber-hacer-colombia>

experiências nacionais e territoriais que geraram aprendizados significativos, que são disponibilizados a seus parceiros internacionais, para compartilhá-los por meio de projetos e programas CDSSeT.

- C. Alguns países incorporam seus governos subnacionais como potenciais beneficiários de programas mais amplos de apoio à cooperação sul-sul e triangular. A Espanha, por exemplo, inclui governos subnacionais entre os beneficiários do programa de apoio à cooperação triangular promovido pela AECID. A APC Colômbia, por sua vez, prioriza as iniciativas dos governos subnacionais do país no âmbito dos apelos à cooperação triangular, desde que estejam alinhadas com as prioridades da Estratégia Nacional de Cooperação Internacional.
- D. Chamadas e apoio através de fundos bilaterais. Em alguns casos, isso envolve a incorporação de projetos de CDSS em fundos de cooperação conjunta (por exemplo, México-Chile e México-Uruguai). Por sua vez, a Agência Chilena de Cooperação Internacional (AGCI) vai além, ao contar com um fundo destinado ao financiamento de projetos ou ações de cooperação descentralizada, com um importante trabalho na cooperação sul-sul. Em outros casos, trata-se de chamadas bilaterais exclusivamente para a CDSS, como no caso da Argentina-Chile e o ilustrado no quadro a seguir.

PRIMEIRA CHAMADA PARA PROJETOS DE COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA ARGENTINA-URUGUAI

Um modelo de cooperação descentralizada entre os dois países com base nas capacidades e necessidades de seus governos subnacionais



No final de 2022, Argentina e Uruguai assinaram um termo de compromisso para realizar a Primeira Chamada Conjunta de Projetos de Cooperação Descentralizada entre os dois países, voltada para províncias argentinas, departamentos uruguaios, Cidade Autônoma de Buenos Aires e cidades fronteiriças de ambos os países.

Esta iniciativa surgiu em resposta ao desafio de criar um modelo de cooperação descentralizada entre Argentina e Uruguai, promovendo e fortalecendo o trabalho técnico entre os governos subnacionais de ambos os países, o que contribuirá para a

integração regional e fortalecerá ainda mais os laços históricos entre as duas nações. Um modelo proprietário que busca fortalecer a capacitação e a troca de conhecimentos, experiências, tecnologias e boas práticas, em um contexto de colaboração, benefício mútuo e equidade.

A chamada esteve aberta de 1o de fevereiro a 28 de abril de 2023 e foram selecionadas 4 iniciativas:

- “Criar alianças estratégicas para fortalecer o patrimônio sociocultural: rumo à proteção de nossos ecossistemas empresariais”, liderado pelas Províncias de Jujuy e La Rioja (Argentina) em conjunto com o Departamento de Paysandú (Uruguai).
- “Aliança estratégica binacional na perspectiva do turismo entre a Província de Corrientes (Argentina) e os Departamentos de Río Negro e Artigas (Uruguai)”, apresentada por esses governos intermediários, mas da qual também participam os Municípios de Colonia Carlos Pellegrini e Monte Caseros de Corrientes.
- “Planejamento para redução do risco de desastres em governos subnacionais: Aprendizados e desafios para enfrentar as consequências das mudanças climáticas”, apresentado pelas Províncias Argentinas de Buenos Aires, Neuquén e Salta, e pelo Departamento de Canelones, do Uruguai.

- “Cooperação descentralizada sul-sul para o fortalecimento da gestão patrimônio, cultural e econômica de sítios geológicos e arqueológicos”, promovido pela Província de Santa Fé (Argentina) e pelo Departamento de Flores (Uruguai).

Destaques e lições aprendidas

Apesar de terem estreitos laços históricos e culturais e serem parceiros no Mercosul, Argentina e Uruguai não contavam com um programa de cooperação bilateral descentralizada até o final de 2022. É por isso que este primeiro convite à apresentação de propostas adquire importância estratégica.

Por outro lado, o Uruguai não teve experiência desse tipo com outros países, enquanto a Argentina tem uma ligação semelhante com o Chile. Este último serviu de impulso e guia para a convocatória Argentina-Uruguai, o que demonstra o valor que o diálogo e o intercâmbio entre os órgãos de governo e suas experiências em CDSSEt podem ter.

Um aspecto central a destacar dessa experiência bilateral argentino-uruguaia está ligado ao processo de preparação e elaboração das bases da chamada de projetos: embora tenha sido liderada pelos órgãos de governo, envolveu diretamente os governos subnacionais.

De fato, o processo começou com um levantamento das capacidades, pontos fortes e necessidades dos governos subnacionais de ambos os países, com base em uma pesquisa elaborada por seus órgãos de governo, para a cooperação a ser concluída pelos departamentos uruguaios, pelas províncias argentinas, pela Cidade Autônoma de Buenos Aires e pelas cidades fronteiriças. Eles também foram questionados sobre qualquer experiência em um governo subnacional no outro país com a qual gostariam de aprender. Com base nas informações coletadas em ambos os países e em seu cruzamento, foram desenvolvidas as bases da chamada.

A preparação da chamada também envolveu um processo de negociação entre Argentina e Uruguai para chegar a um acordo sobre um documento de formulação de projeto que, sem perder o rigor metodológico, harmonizasse os parâmetros padronizados em cada país e levasse em conta as capacidades e recursos dos destinatários da chamada (governos subnacionais).

Uma vez feita a chamada, selecionados os projetos e em processo de execução (vários já em fase final), a experiência proporciona várias lições aprendidas, entre elas:

- Para obter resultados mais eficientes e duradouros, é importante dar o tempo necessário ao desenho da chamada e seus procedimentos, embora à primeira vista pareça excessivo, pois requer várias instâncias de diálogo, negociação e ajuste (com governos subnacionais e entre órgãos de governo).
- Neste processo, o envolvimento dos governos territoriais (destinatários do convite) é fundamental para gerar os instrumentos mais adequados às suas capacidades e necessidades.
- A participação de vários governos subnacionais de ambos os países nos projetos multiplica seus resultados e impactos territoriais.
- Pode ser útil iniciar um programa/chamada bilateral para cooperação descentralizada com alguns níveis subnacionais de governo (aqueles cujo número é menor, como províncias ou departamentos; ou têm uma realidade particular, como cidades fronteiriças), como uma experiência piloto que poderia no futuro ser estendida a outros (em maior número, como municípios).

Fontes: entrevista com a Coordenadora de Cooperação Sul-Sul da AUCI, Andrea Castrillo; Apresentação da AUCI no Encontro “Construindo Pontes: Novas Oportunidades para a cooperação descentralizada sul-sul e triangular na Ibero-América” (Ibagué, Colômbia, 6 a 8 de novembro de 2024); e sites: <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/argentina-uruguay-acuerdan-realizar-primera-convocatoria-proyectos>; <https://www.cancilleria.gob.ar/es/iniciativas/cooperacion-argentina/noticias/argentina-y-uruquay-anuncian-su-primera-cartera-de>

8. MECANISMOS DE MONITORAMENTO

Conforme refletido nas respostas ao questionário PIFCSS 2024, ainda são poucos os países ibero-americanos que possuem mecanismos voltados para o monitoramento da cooperação descentralizada, incluindo a CDSSeT. No entanto, alguns países fizeram progressos significativos:

- No Uruguai, todos os órgãos públicos, incluindo governos departamentais, são obrigados a informar a AUCI sobre suas atividades de cooperação internacional.
- No Peru, existe um Sistema Integrado de Gestão de Cooperação Técnica Internacional (IGSCTI), que articula e sistematiza vários módulos de informação, incluindo os de projetos na modalidade de cooperação sul-sul.
- O Equador possui um sistema semelhante, o Sistema de Gestão da Cooperação Internacional (SIGECI), um sistema de registro de programas e projetos de cooperação executados por agentes nacionais e subnacionais.
- Na Argentina, como país federal, os governos subnacionais não têm a obrigação de se reportar ao Ministério das Relações Exteriores. No entanto, existe uma colaboração dinâmica através da Rede de Gestores de Cooperação das províncias, através da qual se obtém informação sobre as iniciativas da CDSSeT dos territórios.



SEGUNDA PARTE



9. DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA CDSSeT NA IBERO-AMÉRICA

Na Ibero-América, a CDSSeT enfrenta uma variedade de desafios políticos, técnicos e operacionais inter-relacionados. Todos eles são de grande importância para serem abordados nos planos de ação do PIFCSS para 2030 e para cada um deles existem oportunidades para abordá-los:

- **Fortalecer as capacidades institucionais, técnicas e operacionais dos governos subnacionais** para promover e gerenciar iniciativas de CDSSeT. No universo heterogêneo dos governos subnacionais ibero-americanos, existem grandes disparidades nessas capacidades. Em alguns casos, é necessário construir capacidades e, em outros, fortalecer as existentes para otimizar as práticas. Este desafio implica atender – de forma diferenciada – às necessidades das administrações territoriais, tais como:
 - Dispor de instrumentos regionais (como o mapeamento de pontos fortes e necessidades) que facilitem a identificação de parceiros e a geração de parcerias
 - Ter programas de treinamento em cooperação descentralizada em geral e CDSSeT em particular
 - Criar caixas de ferramentas que possam ser úteis para a formulação, negociação, gestão, monitoramento e avaliação de iniciativas
 - Construir ou fortalecer instituições para a gestão da internacionalização de uma cidade/governo intermediário;
 - Sensibilizar o poder político e tornar visível nas diversas áreas das administrações territoriais o valor diferencial e o potencial da CDSSeT;
 - Introduzir a abordagem de gestão baseada em dados nas ações e estratégias da CDSSeT dos governos locais/regionais (e formar nas suas técnicas e metodologias); etc.

Oportunidade: os instrumentos de que dispõe o PIFCSS (incorporando os territórios); o conhecimento, a informação e a experiência de redes e associações nacionais de governos subnacionais; as capacidades das universidades presentes nos territórios, muitas das quais já possuem um histórico de colaboração com os governos locais/regionais; a trajetória que algumas autoridades territoriais da região possuem na gestão da CDSSeT.

- **Construir ou reforçar (conforme o caso) as capacidades técnicas das associações nacionais de governos locais e regionais** para que possam apoiar suas entidades membros na gestão da CDSSeT.

Oportunidade: o contato direto dessas associações com os territórios de seu país multiplicaria os esforços de fortalecimento das capacidades dos governos subnacionais na CDSSeT.

- **Potencializar as capacidades técnicas dos organismos responsáveis pela cooperação descentralizada em geral e pela CDSSeT em particular.**

Oportunidade: o PIFCSS dispõe de instrumentos já utilizados para enfrentar esse desafio, que podem ser aprofundados (como a possibilidade de transformar o Diplomado em um mestrado de CDSSeT) ou adaptados a necessidades específicas (por exemplo, oferecendo programas de formação mais curtos focados em aspectos concretos da CDSSeT ou realizando estudos especializados conforme as demandas específicas dos organismos responsáveis). Para isso, poderiam ser estabelecidas alianças com universidades ou centros de estudo da região.

- **Desenvolver capacidades técnicas e operacionais em matéria de cooperação descentralizada em geral e CDSSeT em particular, nas dependências governamentais nacionais** (ministérios, secretarias, departamentos, direções etc.) **que implementam políticas públicas setoriais.** Em muitos casos, essas dependências estão envolvidas ou possuem potencial para se envolver em práticas de CDSSeT, mas não possuem a formação nem as habilidades operacionais necessárias para participar eficientemente desse tipo de iniciativa.

Oportunidade: impulsionar uma maior participação de representantes dessas dependências governamentais nacionais nos instrumentos de formação disponíveis no PIFCSS. Além disso, poderiam ser criados programas curtos de formação e desenvolvimento de habilidades especificamente projetados para aqueles que implementam políticas públicas setoriais nos países ibero-americanos e estão envolvidos ou interessados na CDSSeT.

- **Consolidar** (nos países onde já exista) **o definir** (nos casos onde não exista) **estratégias nacionais de apoio** (técnico e financeiro) **à CDSSeT.**

Oportunidade: aproveitar a experiência dos países que possuem uma estratégia, gerando espaços de intercâmbio e aprendizado entre pares.

- **Fortalecer a coordenação e articulação entre os organismos responsáveis pela cooperação e os governos subnacionais** no impulso da CDSSeT, levando em conta as particularidades e interesses dos diferentes níveis de governo envolvidos e potencializando as complementariedades entre eles. Avançar nessa direção requer reconhecer que cada país possui um marco legal e institucional próprio, que regula a relação entre os governos nacionais e subnacionais, e que ainda persistem lacunas institucionais na consolidação dos Sistemas Nacionais de Cooperação da região.

Oportunidade: há experiências desse tipo na região com maior grau de desenvolvimento, que podem compartilhar as lições aprendidas com aqueles países cujos mecanismos de coordenação e articulação são mais incipientes ou inexistentes.

- **Aumentar o financiamento externo para a CDSSeT na Ibero-América.**

Oportunidade: há organismos internacionais, redes, bancos regionais de desenvolvimento, programas internacionais e entidades filantrópicas interessados e/ou envolvidos no desenvolvimento urbano e territorial, com os quais podem ser estabelecidas alianças para apoiar financeiramente iniciativas de CDSSeT.

- **Desenvolver instrumentos nacionais de coleta, registro, sistematização e análise de dados** sobre CDSSeT (o que permitirá sua agregação a nível regional) e promover pesquisas relacionadas a essas práticas. Esse é um desafio complexo porque está condicionado pelo marco normativo e institucional de cada país e pelas capacidades de coleta, registro e sistematização de dados de seus governos subnacionais. Além disso, a falta de informação sobre CDSSeT no Sistema Integrado de Dados da Ibero-América sobre Cooperação Sul-Sul (SIDICSS) impede a compreensão plena de sua magnitude e evolução.

Oportunidade: a existência de associações nacionais de governos subnacionais, redes regionais de cidades/regiões e universidades ou centros de estudo no espaço ibero-americano, com recursos humanos capacitados e programas de pesquisa e formação relacionados à cooperação internacional ou internacionalização dos territórios, oferece a oportunidade de gerar alianças para enfrentar esse desafio. Da mesma forma, há na região algumas experiências de registro que, embora sejam parciais e não reflitam todo o universo da CDSSyT, podem ser úteis para avançar na resposta a esse desafio.

- **Comunicar e dar visibilidade** às práticas de CDSSeT, seus êxitos e potencialidades entre os atores-chave, para promover a geração de alianças e apoio a futuras iniciativas.

Oportunidade: criar e divulgar conteúdos inovadores que valorizem as boas práticas e resultados bem-sucedidos da CDSSeT, destacando experiências transformadoras em nível local e regional. Utilizar plataformas digitais e redes sociais para ampliar seu alcance, com narrativas e visuais atrativos que gerem maior visibilidade, sensibilizem os atores-chave e promovam a troca de conhecimentos e alianças.

- **Gerar sinergias entre a diversidade de atores interessados na promoção da CDSSeT** que permitam criar oportunidades de colaboração e complementaridade, em vez de duplicar esforços.

Oportunidade: existem diversos atores que trabalham no impulso da CDSSeT, entre os quais se encontram: as redes e associações de governos subnacionais com atuação nacional ou supranacional; organismos internacionais e de integração regional que apoiam os vínculos entre os governos locais; as diferentes áreas do governo nacional que mediam as relações entre o governo central e os subnacionais; os diversos atores dos territórios - setor privado, academia e organizações da sociedade civil -, que geram alianças multissetoriais para a cooperação subnacional.

10. RECOMENDAÇÕES PARA UM ROTEIRO PARA ALCANÇAR O OBJETIVO ESTRATÉGICO 3 DA ESTRATÉGIA 2024-2030 DO PIFCSS

Partindo dos desafios e oportunidades identificados, o trabalho em grupo durante o Encontro presencial "*Construindo pontes: novas oportunidades para a Cooperação Descentralizada Sul-Sul e Triangular na Ibero-América*" resultou em uma série de lições e recomendações. Em todas elas, é possível observar uma ideia comum: para o fortalecimento da CDSSeT na Ibero-América, reconhece-se e valoriza-se a relevância das ideias; práticas; capacidades técnicas, institucionais, jurídicas e políticas; alianças multissetoriais e multiníveis; e comunicação e visibilidade.

A seguir, sintetizam-se as principais lições e recomendações específicas surgidas do Encontro:

1. **A CDSSyT não está suficientemente visibilizada na região, o que dificulta seu desenvolvimento e sua inclusão na agenda política dos países.** É necessário gerar ações e estratégias de comunicação que aprofundem a difusão e a sensibilização sobre a CDSSeT, suas potencialidades e valor, entre os atores territoriais e as máximas autoridades políticas nacionais dos países ibero-americanos. O PIFCSS poderia apoiar as estratégias de comunicação próprias de cada organismo responsável. Trata-se de uma tarefa que deveria ser regular, devido às mudanças de governo (autoridades e pessoal) nos diversos níveis governamentais.
2. Para promover a visibilização da CDSSeT ibero-americana, , **recomenda-se que o PIFCSS apoie a construção de um Guia Metodológico Regional para a identificação de boas práticas da CDSSeT.** Isso também contribuiria para o fortalecimento desse tipo de cooperação (facilitando a replicabilidade das boas práticas) e constituiria um incentivo para o registro de iniciativas na Plataforma Território Sul-Sul. Para a construção dessa metodologia, o PIFCSS poderia recorrer a recursos humanos do seu Programa de Voluntariado Sul-Sul.
3. **Existem lacunas nas capacidades técnicas e de gestão dos organismos responsáveis na região para a gestão da cooperação descentralizada em geral e da CDSSeT em particular.** Em termos de recursos humanos capacitados, por exemplo, identificam-se deficiências ou fraquezas em alguns casos e flutuações

devido à rotatividade de pessoal técnico em outros. Recomenda-se que o PIFCSS continue com suas capacitações para os organismos responsáveis, projetando um plano de formação que atenda às necessidades diferenciadas dos países. Também se sugere incluir nesse plano cursos curtos sobre temas específicos e cápsulas formativas, assim como avaliar a possibilidade de transformar o Diplomado em CSSeT do PIFCSS em um Mestrado. Na mesma linha, **recomenda-se que o PIFCSS gere um Glossário de Termos específicos da CDSSeT** (para padronizar o uso de conceitos entre os organismos responsáveis e atores territoriais ibero-americanos) e documentos orientadores para a gestão da CDSSeT.

4. Em termos de capacidades institucionais dos organismos responsáveis pelo impulso da CDSSeT, identificou-se a necessidade de melhorar sua articulação com os governos subnacionais. Para enfrentar esse desafio, algumas recomendações surgidas do Encontro de Ibagué foram: a criação de pontos focais ou mesas territoriais de coordenação; a incorporação de governos subnacionais nas comissões mistas; e o acompanhamento aos governos locais para identificar novas oportunidades de CDSSeT. Embora essas recomendações sejam direcionadas aos próprios organismos responsáveis, o PIFCSS pode apoiar essa tarefa facilitando espaços de diálogo, intercâmbio e aprendizado.
5. Sob uma perspectiva jurídico-política, os intercâmbios no Encontro de Ibagué não apenas mostraram a heterogeneidade regional dos marcos nacionais em matéria de cooperação descentralizada, mas também refletiram **a importância de contar com normativas específicas e políticas ou estratégias nacionais para o impulso da CDSSeT**. Novamente, embora essas recomendações sejam destinadas aos governos nacionais, o PIFCSS pode apoiar os organismos responsáveis nessa tarefa, por exemplo, gerando instâncias de intercâmbio de experiências.
6. **Os governos subnacionais ibero-americanos precisam fortalecer (e em muitos casos, construir) capacidades técnicas para a gestão da CDSSeT**. As necessidades de formação e capacitação são heterogêneas, variando de uma realidade para outra: desde conhecimentos básicos sobre cooperação internacional e cooperação descentralizada, formulação de projetos, até metodologias de gestão, monitoramento e avaliação de iniciativas. Para apoiar o fortalecimento dessas capacidades nos governos subnacionais, recomenda-se que o PIFCSS: a) amplie a participação desses atores nas atividades de formação voltadas para os organismos responsáveis; b) crie um programa de "formação de formadores" por meio das associações nacionais ou redes regionais de governos subnacionais; c) promova espaços de intercâmbio entre as associações/confederações nacionais de governos territoriais; d) disponibilize para todos os governos locais/regionais ibero-americanos os materiais formativos elaborados em suas instâncias de capacitação (manuais, glossários, vídeos, cápsulas, etc.).
7. Os participantes do Encontro de Ibagué também destacaram a necessidade de gerar e adotar "elementos mínimos comuns" de uma metodologia para a medição, o monitoramento e a avaliação da CDSSeT. Embora alguns atores da cooperação descentralizada tenham avançado na construção desse tipo de metodologia, esse desafio ainda é uma tarefa pendente em nível regional. O PIFCSS poderia incluir essa necessidade no trabalho que realiza em matéria de avaliação da CSS.
8. Para identificar oportunidades para a CDSSeT, os debates em Ibagué demonstraram **a importância de contar com um Mapa de Atores com os quais poderiam ser estabelecidas alianças para apoiar esse tipo de cooperação**: a) associações, confederações e consórcios nacionais de governos subnacionais existentes no espaço ibero-americano; b) atores do ecossistema ibero-americano envolvidos na cooperação descentralizada (**CIDEU, UIM, UCCI**, etc.); c) universidades, centros de produção de conhecimento ou formação (como o Observatório da Cooperação Descentralizada UE-América Latina); d) redes regionais de governos subnacionais (como Mercocidades). Recomenda-se que o PIFCSS elabore

esse Mapa de Atores, para o qual poderiam ser utilizados recursos humanos do seu Programa de Voluntariado Sul-Sul.

9. Os participantes do Encontro de Ibagué ressaltaram a importância e a utilidade de abrir uma **janela para a CDSSeT dentro do Mecanismo Estruturado para a Troca de Experiências de Cooperação Sul-Sul (MECSS)**, destinada não apenas ao financiamento de projetos de fortalecimento institucional entre dois ou mais governos subnacionais, mas também à geração de instrumentos e conhecimentos regionais para o desenvolvimento da CDSSeT.
10. Para fortalecer a CDSSeT na Ibero-América, **é necessário contar com um repositório de informações atualizadas sobre iniciativas e projetos, chamadas, fundos, oportunidades, demandas e ofertas de CDSSeT**, e que inclua o Mapa de Atores mencionado no ponto 8.
11. Em relação à **Plataforma Território Sul-Sul**, os participantes do Encontro recomendam mantê-la, embora com alguns ajustes, pois consideram que tem grande potencial para a CDSSeT na Ibero-América. As principais recomendações para revisão da ferramenta são:
 - A. Gerar incentivos para que os governos subnacionais compartilhem informações na Plataforma. Uma proposta nesse sentido é a institucionalização de procedimentos para a identificação de boas práticas na CDSSeT (para isso, seria necessário contar com a metodologia mencionada no ponto 2), que seriam carregadas na Plataforma Território Sul-Sul, formando um Catálogo de Boas Práticas Ibero-Americanas na CDSSeT. Além do reconhecimento de fazer parte desse Catálogo, as práticas (e seus governos subnacionais participantes) nele incluídas receberiam uma distinção (Selo de Qualidade PIFCSS).
 - B. Ampliar o alcance e dinamizar a Plataforma, incluindo além do Catálogo de Boas Práticas: a) acesso a materiais de capacitação, cápsulas formativas, vídeos, chamadas, guias, glossário, mapa de atores; b) um espaço para formações e cursos curtos virtuais; c) um espaço para organizar Feiras virtuais para que governos subnacionais compartilhem suas boas práticas da CDSSeT.
 - C. Agilizar o reporte de informações, permitindo que possa ser feito diretamente pelos governos subnacionais, seguindo as diretrizes dos organismos responsáveis.
 - D. Otimizar a difusão e sensibilização sobre a Plataforma Territórios Sul-Sul entre os organismos responsáveis, associações nacionais e redes de governos locais (para que possam replicar a informação entre os governos subnacionais associados).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ayllón Pino, Bruno (2014). "Perspectivas y experiencias de triangulación de Brasil: Los casos de la Unión Europea y de la cooperación descentralizada", em Citlali Ayala Martínez e Jesús Rivera de la Rosa (eds.), De la diversidad a la consonancia: La cooperación sur-sur latinoamericana, volumen II: Estudios de país y esquemas bilaterales y triangulares. Puebla, Benemérita Universidade Autônoma de Puebla.

Echeverri, Rafael (2019). "Eixos centrais para uma estratégia de fortalecimento da cooperação sul-sul descentralizada", documento de trabalho do PIFCSS n.º 16. Buenos Aires, SEGIB.

Fernández de Losada, Agustí (2018). "Cooperação descentralizada na Ibero-América: Um olhar da cooperação sul-sul", documento de trabalho PIFCSS n.º 11. SEGIB.

Martínez Osés, Pablo (2022). "Apuntes para un ecosistema iberoamericano de cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada". SEGIB.

Mesa Bedoya, Juan C; González Parias, Carlos; e Yepes Hernández, Carolina (2020). "Cooperación internacional descentralizada sur-sur: El caso de la ciudad de Medellín (Colombia)". Revista Espacios, vol. 41, n.º 21.

Ojeda Medina, Tahina (2019). "La cooperación Sur-Sur transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS", em L. Bendelac e M. Ramírez (coord.), La cooperación transfronteriza para el desarrollo (pp. 47-60). Madri: IUDC-UCM e Catarata.

Ojeda Medina, Tahina 2020. "El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la agenda 2030: experiencias desde la cooperación sur-sur y triangular". Revista Oasis, n.º 31. Bogotá, Universidade Externado da Colômbia.

PIFCSS (2024). "Estratégia 2024-2030". PIFCSS-SEGIB.

Ponce Adame Esther (2017). "Lecciones aprendidas y retos para la articulación de actores y la gestión de la cooperación descentralizada sur-sur", documento de trabalho PIFCSS n.º 14. SEGIB.

Rivero Illa, Martín (2023). "Uma cooperação triangular inovadora para uma nova agenda de desenvolvimento". SEGIB e União Europeia.

Romero, María del Huerto (2022). "La cooperación descentralizada desde la perspectiva latinoamericana: realidades, narrativas y tendencias", em Localizando los ODS: Perspectivas regionales de cooperación descentralizada. Barcelona, Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).