

TIPOLOGIAS MUNICIPAIS DA COLÔMBIA: FERRAMENTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DE REGIÕES DESENVOLVIDAS

Camila María Aguilar Londoño¹
Iván Osejo Villamil²
Cristian Oswaldo Carmona Sanchez³
Diego Supelano González⁴
Johanna Gaitán Alvarez⁵
Juan Camilo Taborda⁶

1 INTRODUÇÃO: O DESAFIO PARA A COLÔMBIA

A análise de tipologias representa uma leitura integral das entidades territoriais na Colômbia, que tem como objetivo expressar, de forma mais contundente, as características estruturantes do território, modificando imaginários derivados de categorizações normativas. É então, desta forma, que tal categorização converteu-se rapidamente em uma ferramenta para o desenho e a implementação de políticas públicas integrais, uma vez que seu estudo transborda enfoques setoriais e abre a possibilidade de realizar análises territoriais desde a particularidade e as necessidades de diferentes ambientes de desenvolvimento, promovendo a articulação e a integralidade dos diferentes setores em intervenções regionais e propiciando o fortalecimento da descentralização.

Por essa razão, o Departamento Nacional de Planejamento (DNP) impulsionou o funcionamento de uma estrutura territorial no marco do novo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 2014-2018, que desenvolve, a nível regional, os pilares nacionais e as estratégias transversais da política que o governo nacional propõe implementar durante

1. Diretora de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* caguilar@dnpl.gov.co.

2. Coordenador do Grupo de Estudos Territoriais da Direção de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* iosejo@dnpl.gov.co.

3. Assessor do Grupo de Estudos Territoriais da Direção de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* ccarmona@dnpl.gov.co.

4. Profissional especializado do Grupo de Estudos Territoriais da Direção de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* dsupelano@dnpl.gov.co.

5. Assessora do Grupo de Estudos Territoriais da Direção de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* lgaitan@dnpl.gov.co.

6. Estudante do Programa de Doutorado em Relações Internacionais da Tufts University, anteriormente membro do Grupo de Estudos Territoriais da Direção de Desenvolvimento Territorial do Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail:* jctaborda@gmail.com.

o quadriênio. Esta construção deve ser entendida como uma evolução do enfoque territorial defendido no PND 2010-2014, o qual enfatizou a importância de reconhecer as diferenças regionais como marco de referência para a formulação de políticas públicas e de programas setoriais. Neste sentido, em adição ao reconhecimento dos departamentos como unidade de análise, este PND 2014-2018 avança na identificação concreta das características diferenciadoras de suas entidades territoriais. Esta aproximação busca fixar compromissos de governo que reconheçam, ainda, as díspares realidades que se apresentam no interior de um mesmo espaço e também garantir que os efeitos das intervenções estatais respondam em maior medida a reais necessidades locais.

A partir desse ponto de vista metodológico, a estrutura territorial do plano baseia-se em uma combinação de aproximações na qual estão envolvidos quatro enfoques analíticos de diagnóstico e prioritários intrinsecamente relacionados, sendo o primeiro deles o enfoque de tipologias que dá as bases para o aperfeiçoamento do esforço de identificação de ambientes de desenvolvimento e as brechas associadas à infraestrutura de transporte, moradia, água potável, educação, saúde e capacidade institucional territorial.

Neste texto, é ilustrada a problemática de caracterização das entidades territoriais, os resultados obtidos com a metodologia proposta e os avanços alcançados em termos de formulação de política pública na Colômbia.

2 UMA NOVA LEITURA DO TERRITÓRIO

A Colômbia está organizada em diferentes entidades territoriais (departamentos, distritos e municípios) que refletem a heterogeneidade do território, assim como suas diversas necessidades e visões de país. Essa dita diversidade é expressa em diferentes níveis de desenvolvimento, capacidades institucionais e condições sociais e culturais (Santos, 2010), sendo que é da maior importância entender as particularidades territoriais como início da rota para o desenho e implementação de iniciativas com vistas ao desenvolvimento sustentável.

Essa heterogeneidade territorial constitui um dos grandes desafios na formulação e na execução de políticas públicas, porque requer que os atores nacionais, regionais e locais que as desenham e implementam entendam as características estruturais do território e as variadas diferenças na execução de suas funções. Desde a Constituição de 1991 as entidades territoriais gozam de autonomia para a gestão de seus interesses para serem governadas por autoridades eleitas localmente, administrar os recursos e estabelecer os tributos necessários para o cumprimento de suas funções, assim como para participar nos rendimentos nacionais.

Na atualidade, a caracterização dos departamentos, distritos e municípios responde ao estabelecido na Lei nº 617/2000,⁷ que firma categorias segundo o tamanho da população e as receitas correntes anuais. De acordo com estes parâmetros, 89% dos 1.101 municípios da Colômbia estão classificados na categoria 6, aspecto que diminui a utilidade destas categorias para incentivar tratamentos diferenciados desde a política pública (figura 1).

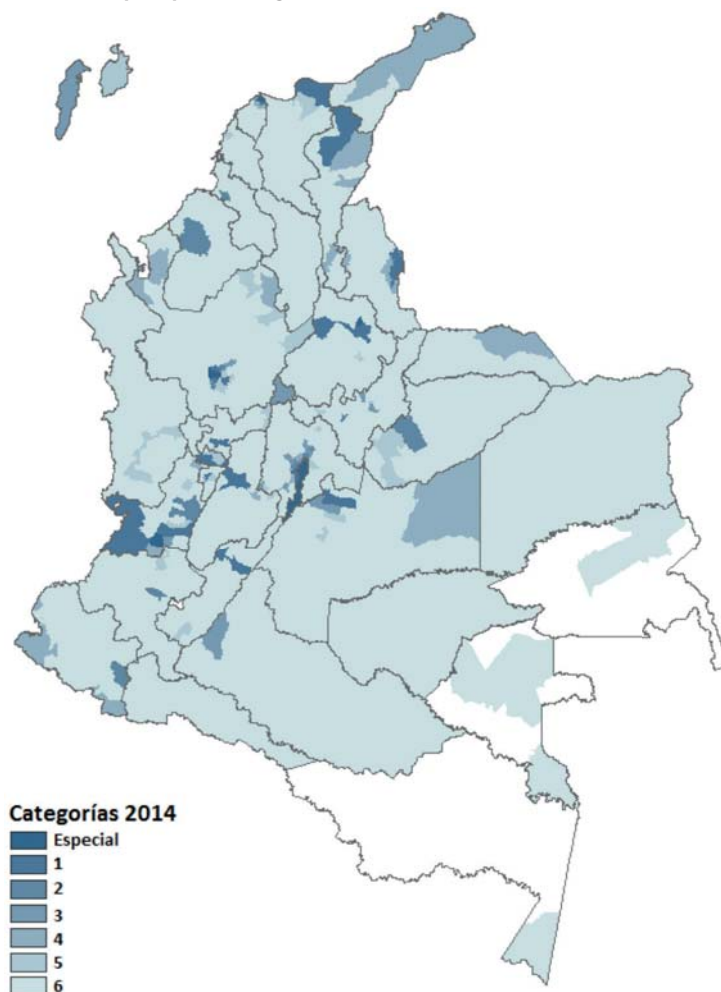
Na mesma linha, a Lei nº 1.551/2012, que regula a organização e o funcionamento dos municípios, propõe uma categorização para distritos e municípios que incorpora como critério a importância econômica, sem modificar as variáveis observadas pela Lei nº 617/2000. Esta categorização agrupa os municípios e os distritos em três grupos: grandes municípios (3%),

7. Por meio da qual são dadas normas que tendem a fortalecer a descentralização e para racionalização do gasto público nacional. No Artigo 6º está estabelecido que a categorização dos distritos e dos municípios obedece às variáveis de população e receitas correntes de livre destinação.

intermediários (6%) e municípios básicos (91%). Sem dúvida, também apresenta as mesmas limitações da Lei nº 617/2000, ao agregar municípios em conjuntos muito amplos, que não permitem identificar diferenças entre eles.

FIGURA 1

Distribuição de municípios pelas categorias da Lei nº 617/2000



Fonte: Lei nº 617/2000.

Elaboração da DDTS/DNP.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Desse modo, o Departamento Nacional de Planejamento propôs o desenho de tipologias que obedeçam às características próprias de cada município e departamento, com relação a seis dimensões que definem as condições territoriais nas quais é esperado que sejam adiantadas intervenções setoriais: funcionalidade urbana, dinâmica econômica, qualidade de vida, meio ambiente, segurança e desempenho institucional.

Essa forma de caracterizar os territórios supera as limitações apontadas anteriormente e evidencia as condições dos territórios que podem afetar positiva ou negativamente as intervenções setoriais nos distintos níveis de governo. A contribuição principal da proposta é facilitar o desenho de políticas públicas, gerando a possibilidade de executar intervenções afins e complementares. Agora, portanto, é importante ressaltar que esta análise não pretende modificar a categorização vigente, senão propor uma leitura alternativa que interprete o território a partir de uma categorização mais completa.

3 CONSTRUÇÃO DAS TIPOLOGIAS TERRITORIAIS

3.1 Antecedentes da análise de tipologias na Colômbia

O exercício de construção de tipologias parte do conceito de desenvolvimento territorial, em que o território é um elemento ativo de desenvolvimento de uma área geográfica específica na qual habitam indivíduos que compartilham história, cultura, aspirações, meios sociais e políticos, um ambiente com seus respectivos recursos naturais, meios produtivos, econômicos e de infraestrutura que devem ser coordenados para alavancar o potencial do desenvolvimento (Chile, 2014).

Nesse sentido, o entorno de desenvolvimento representa a caracterização de uma área geográfica específica que se pode analisar de maneira integral a partir de diferentes temáticas que têm o potencial de gerar sinergias, no interior ou com seu entorno externo específico, alcançando as transformações requeridas para atingir o desenvolvimento sustentável (Colômbia, 2012). É importante reiterar que o componente integral é um convite à compreensão do entorno de desenvolvimento como elemento estruturante e integrador tanto na prevenção quanto na solução dos problemas regionais (Querol, 2004).

A partir da conceitualização do entorno do desenvolvimento (quadro 1), o exercício de tipologias pretende organizar as entidades territoriais em grupos com características similares em diferentes temáticas que permitam organizá-las em grupos homogêneos divididos quanto às capacidades próprias do desenvolvimento.

QUADRO 1

Dimensões das tipologias para as entidades territoriais

Temáticas	Descrição
Funcionalidade urbana	Identifica o suporte físico territorial dos assentamentos populacionais e as atividades sociais e econômicas em base natural. Se expressa por intermédio da estrutura espacial de nós e dos fluxos urbanos, rurais e regionais, por meio das redes de infraestruturas, equipamentos, moradia e serviços necessários para sustentar o crescimento e o desenvolvimento. A caracterização destes elementos e sua compreensão de maneira inter-relacionada como sistema permite estabelecer as condições do entorno territorial construído como suporte ou limitante do desenvolvimento regional. Este enfoque, de acordo com a Nova Geografia Econômica, busca explicar a formação de uma ampla variedade de aglomerações econômicas no espaço geográfico, cada uma como prestadora de diferentes serviços funcionais em razão de suas densidades, distâncias e divisões (Fujita e Krugman, 1999). ¹
Condições de vida	Descreve as carências, os <i>deficit</i> e as necessidades básicas não atendidas, assim como defende possíveis soluções. Esta colocação obedece aos desenvolvimentos mais recentes de políticas e de estratégias para a melhoria da qualidade de vida cuja ênfase recai na importância de ter presente as noções de necessidades e satisfações (Manfred, 1998).
Econômica	Analisa a estrutura econômico-produtiva da entidade territorial; examina elementos relacionados com o tamanho da economia, tendências de crescimento, comparação com entornos externos de outras entidades territoriais, infraestruturas e capacidades em ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), além de alguns elementos relacionados à disponibilidade de recursos que potencializam a economia local. Parte-se da ideia de que a economia real requiera a inter-relação com o território para ser um fator de desenvolvimento, que possibilita a construção de cadeias de valor e de sistemas produtivos territoriais (Esser <i>et al.</i> , 1996).
Ambiental	Identifica as estruturas básicas ecossistêmicas do território e qualifica a riqueza ambiental, assim como as capacidades de governança ambiental dos territórios. Esta temática está em linha com os princípios contidos na Convenção Ramsar, que postula o uso racional dos ecossistemas, como "a manutenção de suas características ecológicas, alcançada mediante a implementação de enfoques por ecossistemas dentro de um conceito de desenvolvimento sustentável" (Ramsar, 1971).
Institucional	São examinados três conceitos: <i>i</i>) governar, como exercer uma delegação para liderar, gerir e representar o conjunto do público com idoneidade e transparência, de forma participativa e democrática buscando o bem comum no território (Torres-Melo, 2011); <i>ii</i>) governabilidade, como a capacidade que tem a sociedade para construir e decidir participativa e legitimamente sobre seu próprio desenvolvimento e bem-estar, gerindo-o com equidade, transparência e democracia (Colômbia, 2010); e <i>iii</i>) governança, como o processo por meio do qual se organizam e coordenam as múltiplas relações e interações estabelecidas entre atores e níveis de governo diversos que estão presentes em um território (Abad, 2010).
Segurança	A temática da segurança cidadã protege um núcleo importante e central do desenvolvimento das pessoas contra as ameaças que atentem contra sua vida, sua integridade ou seu patrimônio. A segurança cidadã faz referência unicamente às ameaças derivadas de ações violentas de grupos criminosos comuns ou organizados e, por isso mesmo, pode ser concebida como a proteção de determinadas opções ou oportunidades das pessoas com respeito aos delitos executados (FE, 1994, p. 31).

Fonte: DDTS/DNP.

Nota: ¹ Este documento também revisa os conceitos do informe sobre o desenvolvimento mundial de 2009.

3.2 Método para sintetizar componentes e gerar tipologias

A partir da revisão de diferentes estudos e da normativa atual, foi construída a proposta em torno de seis temáticas: *i)* funcionalidade urbana; *ii)* condições de vida; *iii)* econômica; *iv)* ambiental; *v)* institucional; e *vi)* segurança. Assim, para o desenho das tipologias foi selecionado o método estatístico de análise de componentes principais (ACP), com a meta de sintetizar as variáveis dentro de cada um dos componentes segundo as temáticas e, assim, poder fornecer uma interpretação estatística de cada uma.

Cada um dos grupos conta com variáveis que caracterizam a temática que representam, descritas na seção 3.1. Posteriormente, foi verificado que efetivamente existia algum grau de correlação entre as variáveis.⁸ Ao revisar as correlações das variáveis foram eleitas as mais representativas e significativas dentro de cada temática. É importante ressaltar que as variáveis selecionadas contam com uma publicação periódica que dá a possibilidade de atualizar e comparar, no futuro, esse exercício com outras aproximações similares que permitam compreender as dinâmicas territoriais.

Com base nos resultados anteriores foram selecionadas dezoito variáveis associadas a cada uma das dimensões (quadro 2). Dado que todas as variáveis têm o mesmo peso, foi feita uma média simples das variáveis sintéticas tendo, de forma prévia, sido realizadas as transformações necessárias para colocá-las em comparação.

QUADRO 2

Variáveis incluídas em cada componente temático

Componente temático	Tipologia municipal
Urbano-regional	<ul style="list-style-type: none">• população municipal;• porcentagem de população rural;• média de crescimento populacional;• densidade populacional;• participação em sistemas de cidades.
Condições de vida	<ul style="list-style-type: none">• índice de pobreza multidimensional (IPM Municipal).¹
Econômica	<ul style="list-style-type: none">• valor agregado municipal;• receitas municipais;• acesso à internet;• disparidades econômicas.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none">• área de florestas municipal;• investimento per capita do setor ambiental.
Institucional	<ul style="list-style-type: none">• desempenho fiscal municipal;• requisitos legais municipais.
Segurança	<ul style="list-style-type: none">• homicídios por 100 mil habitantes;• sequestros por 100 mil habitantes;• furto por 100 mil habitantes;• área de cultivo de coca.
Total	18

Fonte: DDTS/DNP.

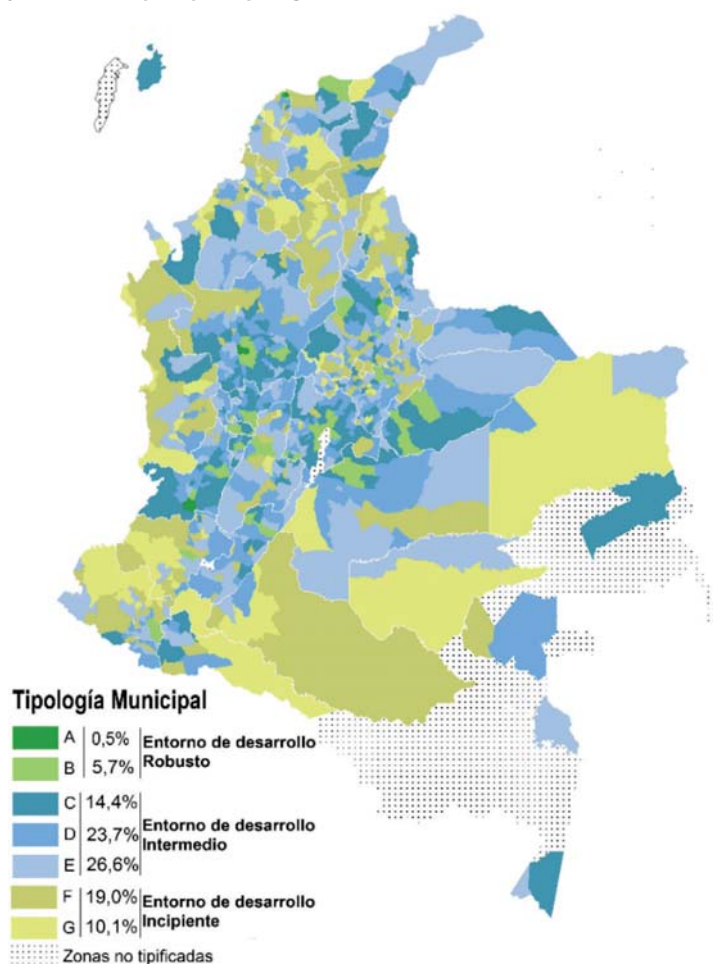
Nota: ¹ É utilizado o IPM com base no censo de 2005 porque são os dados disponíveis a nível departamental e municipal.

8. Deve-se ter em mente que não é necessário identificar uma correlação exata, pois isto implicaria no fato de que se poderia eleger uma das variáveis para explicar a totalidade do componente.

4 ANÁLISE DO TERRITÓRIO COLOMBIANO

Como resultado do exercício tem-se que os 1.101⁹ municípios e distritos do país estão distribuídos em sete tipologias (TIPs) com características homogêneas. Observou-se que o maior número destes encontra-se localizado na TIP-E com 26,6% do total. Por outro lado, a tipologia com menor número de municípios é a TIP-A, com 0,5% do total, o qual permite identificar os municípios intermediários, antes difíceis de caracterizar. A figura 2 apresenta o resultado das tipologias por municípios, assim como a porcentagem de municípios por tipologia.

FIGURA 2
Distribuição de municípios por tipologia



Fonte: DDTS/DNP.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A partir dos resultados, é possível construir a classificação de ambientes de desenvolvimento, identificando-se três categorias: *i) ambiente de desenvolvimento robusto*, para os municípios pertencentes à TIP-A e à TIP-B, que se encontram um terço mais altos na escala de avaliação de cada temática e representam 6% do total de municípios do país; *ii) ambiente de desenvolvimento intermediário*, correspondente aos municípios pertencentes à TIP-C, à TIP-D e à TIP-E, que se encontram no segundo terço da escala de avaliação das temáticas e representam 65% do total de municípios; e *iii) ambiente de desenvolvimento incipiente*,

9. Aqui não se incluiu a Bogotá D.C., tendo esta sido incluída na tipologia departamental.

sendo os municípios pertencentes à TIP-F e à TIP-G, que se encontram no terço mais baixo da escala de avaliação das temáticas e representam 29% do total de municípios do país.

4.1 Resultados por temáticas

A temática *urbano-regional* dos municípios pode ser interpretada a partir da estimativa dos fluxos migratórios, do tamanho da população e da distribuição desta no território. Para o caso da TIP-A, o município típico apresenta uma população média de 1,45 milhões de habitantes com uma taxa de crescimento anual estimada em 3,3% e alta densidade populacional, sendo todos os centros maiores que 100 mil habitantes (tabela 1), configurando aglomerações urbanas que têm a capacidade de prover bens e serviços sociais e básicos.

TABELA 1
Variáveis por tipologia: temática urbano-regional

Entorno de desenvolvimento	Tipologia	População municipal	População rural	Crescimento da população (2010-2014)	Densidade populacional	Pertencimento a aglomerações
		Média	(%)	(%)	Média	Média
Desenvolvimento robusto	TIP-A	1.503.286	2	3,3	4.612	1,000
	TIP-B	145.706	25	6,3	1.086	0,421
Desenvolvimento intermediário	TIP-C	45.887	42	3,2	125	0,142
	TIP-D	22.269	54	1,2	85	0,046
	TIP-E	17.498	61	1,3	54	0,022
Desenvolvimento incipiente	TIP-F	15.184	35	0,9	48	0,017
	TIP-G	15.318	68	3,4	45	0,005

Fonte: DDTs/DNP.

Com relação à temática *condições de vida*, representada pelas medições de qualidade de vida por meio do IPM, os municípios de desenvolvimento robusto apresentam o IPM mais baixo (tabela 2), enquanto os municípios de desenvolvimento incipiente registram os valores mais altos. Estas cifras evidenciam os desafios da Colômbia para garantir que os efeitos positivos da economia beneficiem toda a população, diminuindo as desigualdades não somente em termos econômicos, mas também em termos sociais.

TABELA 2
Variáveis por tipologia: temática condições de vida

Ambiente de desenvolvimento	Tipologia	Média IPM
Desenvolvimento robusto	TIP-A	34,53
	TIP-B	37,28
	TIP-C	53,45
Desenvolvimento intermediário	TIP-D	65,47
	TIP-E	72,18
	TIP-F	77,54
Desenvolvimento incipiente	TIP-G	79,55

Fonte: DDTs/DNP.

Com respeito à temática *econômica*, as variáveis utilizadas evidenciam que os municípios de desenvolvimento incipiente concentram 5,7% do valor agregado municipal, enquanto os municípios com desenvolvimento robusto agrupam 54,3% do mesmo (tabela 3). O anterior evidencia que o grupo de municípios com desenvolvimento robusto são aqueles com alta

capacidade de criação de valor agregado, alta capacidade de arrecadação de recursos próprios, altas receitas do Sistema Geral de Regalias (SGR)¹⁰ e do Sistema-Geral de Participações (SGP),¹¹ apresentando também mais acesso à informação por meio da maior cobertura de internet e estando acima do valor agregado municipal nacional por habitante.

TABELA 3
Variáveis por tipologia: temática econômica

Ambiente de desenvolvimento	Tipologia	Média do PIB	Participação no PIB total (%)	Média das receitas	Média da internet (%)	Média das disparidades
Desenvolvimento robusto	TIP-A	19.239	22,4	1.073.004	14	1,9
	TIP-B	2.686	31,9	148.246	10	20,2
Desenvolvimento intermediário	TIP-C	613	18,6	32.025	3	5,4
	TIP-D	269	13,3	14.136	1	4,7
	TIP-E	125	8,1	10.065	1	(1,3)
Desenvolvimento incipiente	TIP-F	66	4,1	8.455	0	(5,2)
	TIP-G	42	1,6	6.760	0	(6,2)

Fonte: DDTS/DNP.

Na temática *ambiental* pode-se observar que o investimento municipal por habitante no setor ambiental do grupo de desenvolvimento incipiente representa tão somente 36% do investimento médio realizado pelos municípios de desenvolvimento robusto (tabela 4). Estes dados podem dar algum sinal sobre o risco – mediante a análise de tendências de deterioração ambiental – sobre a integridade funcional de ecossistemas estratégicos.

TABELA 4
Variáveis por tipologia: temática ambiental

Ambiente de desenvolvimento	Tipologia	Média de hectares de florestas	Média de investimento ambiental <i>per capita</i>
Desenvolvimento robusto	TIP-A	17,92	17,90
	TIP-B	27,92	14,02
Desenvolvimento intermediário	TIP-C	23,01	15,05
	TIP-D	28,02	16,47
	TIP-E	26,72	10,93
Desenvolvimento incipiente	TIP-F	27,10	6,69
	TIP-G	21,73	6,44

Fonte: DDTS/DNP.

Na temática *institucional* a partir dos indicadores de desempenho fiscal e de requisitos legais se obtém uma aproximação da capacidade de gestão da administração territorial. O primeiro indicador permite analisar se as finanças públicas são sustentáveis, ou seja, se as receitas suportam as pressões de gastos, ao passo que o segundo indica se há uma correta utilização dos recursos do SGP. Na tabela 5 pode-se ver que os municípios de desenvolvimento incipiente se encontram abaixo da média nacional, o que significa que se encontram em um

10. O SGR determina a distribuição, os objetivos, os fins, a administração, a execução, o controle, o uso eficiente e a destinação das receitas provenientes da exploração dos recursos naturais não renováveis, afinando as condições de participação de seus beneficiários.

11. O SGP corresponde aos recursos que a Nação deve transferir às entidades territoriais (departamentos, distritos e municípios) em cumprimento aos Artigos 356 e 357 da Constituição Política, para financiamento dos serviços a seu cargo em educação, saúde, água potável e os definidos no Artigo 76 da Lei nº 715/2001.

estado vulnerável. Da sua parte, os municípios representativos do desenvolvimento robusto evidenciam que estão na faixa de finanças sustentável.

TABELA 5
Variáveis por tipologia: temática institucional

Ambiente de desenvolvimento	Tipologia	Média de desempenho fiscal	Média de requisitos legais
Desenvolvimento robusto	TIP-A	79,2	86,2
	TIP-B	78,6	85,3
	TIP-C	74,4	82,2
Desenvolvimento intermediário	TIP-D	69,3	79,8
	TIP-E	65,7	76,8
	TIP-F	62,1	72,5
Desenvolvimento incipiente	TIP-G	59,0	62,8

Fonte: DDTS/DNP.

Os resultados por tipologia na temática *segurança* permitem identificar os níveis de segurança urbana e aquela relacionada com o conflito armado,¹² sendo úteis para analisar tendências nos ambientes em desenvolvimento e por tipologias. Por exemplo, no interior do grupo de municípios de desenvolvimento robusto, a taxa de furtos na TIP-A apresenta os níveis de furto mais altos do país (466 episódios por cada 100 mil habitantes) o qual é cerca de três vezes a taxa do município TIP-B. O anterior pode estar associado a externalidades negativas que as grandes cidades enfrentam.

TABELA 6
Variáveis por tipologia: temática segurança

Ambiente de desenvolvimento	Tipologia	Média da taxa de homicídio	Média da taxa de sequestro	Média da taxa de furto	Média da área plantada de coca
Desenvolvimento robusto	TIP-A	40,4	0,26	466	0,0
	TIP-B	36,6	1,04	338	14,3
	TIP-C	45,3	1,35	191	85,4
Desenvolvimento intermediário	TIP-D	42,6	0,84	106	64,5
	TIP-E	30,8	0,95	72	38,0
	TIP-F	22,1	0,64	50	39,8
Desenvolvimento incipiente	TIP-G	9,2	0,31	33	4,6

Fonte: DDTS/DNP.

4.2 Análises dos municípios por tipologias

A partir dos resultados é possível realizar uma leitura mais ajustada das características dos municípios e analisar, de maneira mais certa, o entorno de desenvolvimento. De fato, ao se comparar dois municípios que registram uma situação similar em uma temática específica, pode-se resultar que estes pertençam a grupos diferentes de ambientes de desenvolvimento. Um exemplo são os municípios de Bucaramanga (Santander) e Puerto Gaitán (Meta) em relação à temática *econômica*, na qual pode-se evidenciar que os dois municípios têm uma pontuação similar (gráfico 1).

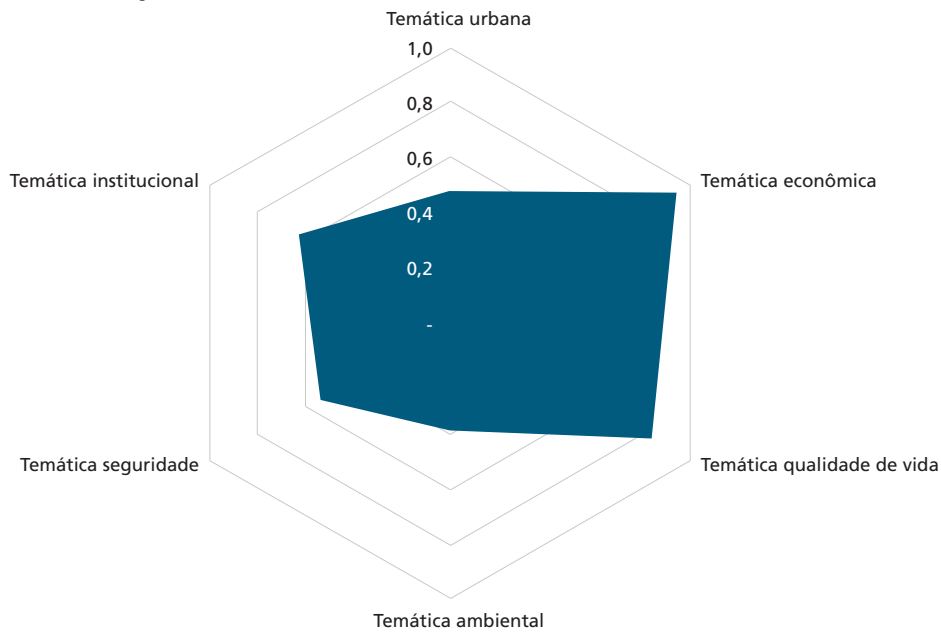
12. O cálculo do valor sintético dessas variáveis se redireciona, invertendo-as, uma vez que os menores valores representam a situação desejada.

Sem dúvida, ao se comparar os polígonos dos municípios por dimensões observam-se diferenças significativas, principalmente na funcionalidade urbana e de segurança. Isto acontece porque Bucaramanga é uma cidade com 527.451 habitantes, que pertence a uma área metropolitana com uma atividade econômica relacionada ao comércio e serviços, assim como com a indústria de couro e calçado (reconhecida internacionalmente). Por outro lado, Puerto Gaitán é um município com 18.441 habitantes, e a baixa pontuação em temas de segurança somente é o reflexo de seus problemas em cultivos ilícitos e segurança urbana (taxa de sequestros e homicídios).

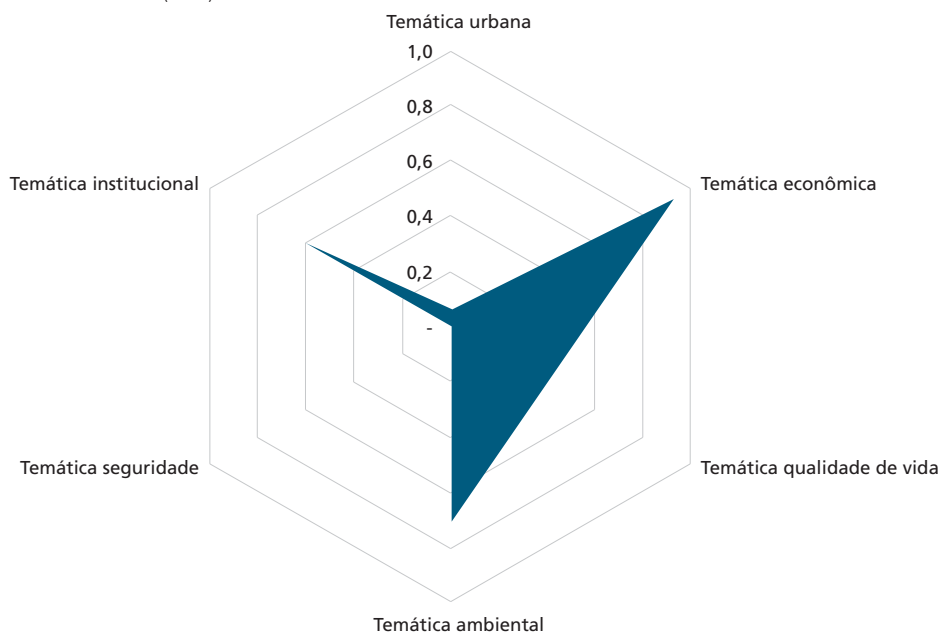
GRÁFICO 1

Polígonos por temática das tipologias

1A – Bucaramanga (Santander)



1B – Puerto Gaitán (Meta)



Fonte: DDTS/DNP.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS TIPOLOGIAS COMO PEDRA ANGULAR DE ENFOQUES TERRITORIAIS

As apropriadas caracterizações e leituras das condições dos territórios, derivadas das tipologias, permitiram superar as limitações impostas pelas categorizações normativas (Lei nº 617/2000 e Lei nº 1551/2012), posto que possibilitaram reconhecer e identificar as entidades territoriais intermediárias que não eram possíveis diferenciar a partir de outras metodologias. Este feito permitiu uma rápida aceitação e apropriação do conceito de *ambientes de desenvolvimento*.

Nesse mesmo sentido, a tarefa de agrupar os municípios relativamente homogêneos permitiu estabelecer padrões relativos para os grupos. Esta particularidade constitui as bases para a construção do *enfoque de fechamento de brechas*. Tal enfoque busca fixar padrões alcançáveis para cada grupo de desenvolvimento que conduzam esforços de política pública a uma convergência territorial, gerando a possibilidade de implementar intervenções diferenciadas na dinâmica setorial sobre aqueles aspectos da situação social que requerem uma atuação prioritária no interior de uma entidade territorial específica, em termos de acesso efetivo a serviços de educação, saúde, água potável e saneamento, moradia e transporte (vias).

Com base nessas análises, a nova estrutura territorial do PND 2014-2018 inclui os capítulos regionais que propõe uma rota de ação, enfatizando ações em oitocentos municípios do país, nos quais se faz necessária a melhoria de algum dos indicadores analisados. Se propõe então, uma definição específica, para cada região do país, das intervenções a realizar com base na informação geral sobre as tipologias, os ambientes de desenvolvimento e as brechas existentes.

Assim, uma vez superados os desafios metodológicos, o passo seguinte é o ajuste institucional dos programas setoriais que permita implementar, efetivamente, intervenções diferenciadas no território, para facilitar o sucesso dos objetivos de convergência territorial, maior desenvolvimento e um caminho rumo à confluência regional com os países vizinhos.

REFERÊNCIAS

- ABAD, L. A. **Gobernanza y desarrollo territorial**: una perspectiva geográfica. Espanha: Gedeur, 2010. (Documentos de Trabajo Gedeur, n. 10).
- CHILE. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. **Noción de desarrollo territorial**. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/1CG0q4>>.
- COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014**. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2010.
- _____. _____. **Guía para la elaboración de acuerdos estratégicos de desarrollo territorial para la suscripción de contratos plan**: fundamentos conceptuales y criterios básicos para su elaboración. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2012.
- ESSER, K. *et al.* Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y a la política. **Revista de la Cepal**, n. 59, p. 39-52, 1996.
- FE – FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. **Informe sobre desarrollo humano 1994**. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/GYof8W>>.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P. **The spatial economy**: cities, regions and international trade. Cambridge: The MIT Press, 1999.

MANFRED, A. M. N. **Desarrollo a escala humana, conceptos aplicaciones y algunas reflexiones**. Barcelona: Nordan-Comunidad, 1998.

QUEROL, C. Gobernanza y desarrollo sostenible (Cataluña). **Diálogos na Universidade de Vigo**, v. 1, n. 3, Jun. 2004.

RAMSAR, C. **Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas**. Paris: Unesco, 1971.

SANTOS, J. M. **Plan Nacional de Desarrollo: prosperidad para todos (2010-2014)**. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2010. c. 2, p. 23-48.

TORRES-MELO, J. Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual. *In*: ZORRO, C. (Coord.). **El desarrollo: perspectivas y dimensiones: aportes interdisciplinarios**. Bogotá: Cider, 2011. p. 409-431.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Desempeño fiscal de los departamentos y municipios**. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2013a.

_____. _____. **Evaluación del desempeño integral 2012**. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2013b.