

RURAL METROPOLITANO E DESARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL NO VALE DE ABURRÁ

RURAL METROPOLITAN AND INSTITUTIONAL DISARTICULATION IN THE
ABURRÁ VALLEY

164

Jade Vieira Cavallhier

jadecavallhier@gmail.com

Universidade Federal do ABC

São Bernardo do Campo – São Paulo - Brasil

Leonardo da Silva Barbosa

leosbarbosas@gmail.com

Universidade Federal do ABC

São Bernardo do Campo – São Paulo - Brasil

Bruna de Souza Fernandes

bsfernandes17@gmail.com

Universidade Federal do ABC

São Bernardo do Campo – São Paulo - Brasil

Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos

luciana.travassos@ufabc.edu.br

Universidade Federal do ABC

São Bernardo do Campo – São Paulo - Brasil

Submetido em 10 de janeiro de 2021

Aceito em 16 de março de 2021

Resumo

O presente artigo trata da expressão do rural na Região Metropolitana do Vale de Aburrá, tipologia que ocupa atualmente cerca de 84% deste território, submetido a um contexto de

industrialização comum às metrópoles da América Latina, que levou à conformação de grandes concentrações urbanas alimentadas pela migração massiva do campo. Por meio de uma caracterização e contextualização do rural na região e como este é entendido no planejamento, com ênfase ao Plano de Gestão Territórios Integrados 2016-2019 e para as Diretrizes Metropolitanas de Ordenamento Territorial Rural, são identificadas fragmentações, falta de articulação institucional e negligência no tratamento dos territórios rurais, apesar da apresentação integradora, sistêmica e glocal a qual o plano se propõe, agudizando os já existentes, e produzindo novos entraves ao desenvolvimento rural, em escala local e regional.

Palavras-chave: Região Metropolitana do Vale de Aburrá; Rural metropolitano; Planejamento rural; Planejamento metropolitano; Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Abstract

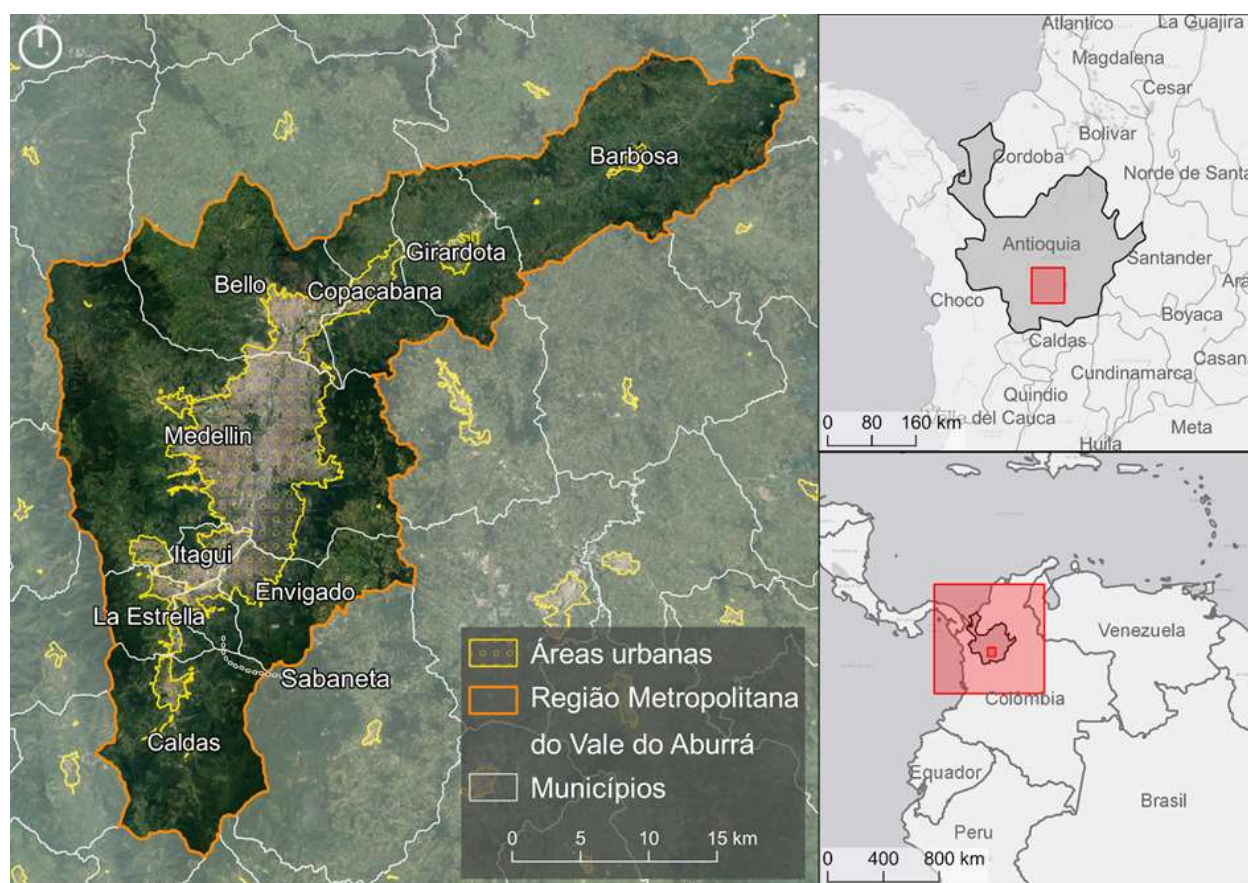
This article deals with the expression of the rural in the Metropolitan Region of the Aburrá Valley, a typology that currently occupies about 84% of this territory, submitted to a context of industrialization common to the metropolises of Latin America, which led to the conformation of large urban concentrations fed by massive migration from the countryside. Through a characterization and contextualization of the rural in the region and how it is understood in planning, with emphasis on the Integrated Territories Management Plan 2016-2019 and the Metropolitan Guidelines for Rural Territorial Planning, fragmentations, lack of institutional articulation and neglect in the treatment of rural territories are identified, despite the integrative, systemic and glocal presentation that the plan proposes, aggravating the already existing obstacles to rural development and producing new ones, on a local and regional scale.

Keywords: Metropolitan Region of the Aburrá Valley; Metropolitan rural; Rural planning; Metropolitan planning; Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Introdução

A Região Metropolitana do Vale de Aburrá é formada por 10 municípios, sendo Medellín seu núcleo e também a capital do departamento de Antioquia. Situada em região Andina, a metrópole abriga um conglomerado urbano de 3,9 milhões de habitantes (DANE, 2018), dos quais aproximadamente 2,5 milhões vivem em Medellín. A região tem extensão de 1.326,39km², pouco inferior ao município de São Paulo; desse total, aproximadamente 84,2% é classificado como solo rural, abrigando 5% dos habitantes (AVMA, 2016).

Figura 1: Localização da Região Metropolitana do Vale de Aburrá e áreas urbanas



Fonte: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2019. Elaboração própria..

A região é gerida pela organização político-administrativa denominada Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), com funções de planejamento e coordenação territorial, além de ser a autoridade ambiental urbana, autoridade de transporte público metropolitano e colaborar na gestão da segurança. A entidade atua também com a publicização da região, “mostrando a transformação da cidade e região, e em favor da construção de alianças” (FREY, 2003, p. 95).

Dentre as funções e competências citadas, são especialmente relevantes, no escopo deste artigo, os temas de ordenamento territorial e meio ambiente. Isso, sobretudo pelos entraves

institucionais e/ou desarticulação entre os referidos temas, quando considerada a gestão e o planejamento das áreas rurais metropolitanas.

A Área Metropolitana, conforme a Lei 388 de 1997, estabelece no âmbito do ordenamento territorial, uma série de diretrizes, normas e objetivos com caráter mais geral, de modo a orientar o planejamento a nível municipal, o que exige um nível de articulação e coerência com esse projeto integrado metropolitano.

No que diz respeito à temática ambiental, as áreas metropolitanas cumprem a função de autoridades ambientais somente sobre no perímetro urbano, quando possuem população urbana maior que 1 milhão de habitantes (art. 55 da Lei 99 de 1993). Como autoridade ambiental, a AMVA é responsável, por exemplo, pela outorga de licenças ambientais, controle de emissão de poluentes, além de uma série de atribuições que usualmente são de responsabilidade das Corporações Autônomas Regionais. Estas, são órgãos públicos responsáveis pela política, gestão e planejamento ambiental a nível regional. Como no âmbito metropolitano, a competência da AMVA se restringe às áreas urbanas, para as áreas rurais, a autoridade ambiental é a Corantioquia (uma Corporação Autônoma Regional). Este é um dos pontos que tem se conformado como uma colisão de competências, visto que as áreas rurais metropolitanas têm ganhado um enfoque predominantemente ambiental que se sobressai ante o fato metropolitano e ao papel da AMVA como entidade planejadora desse território (AMVA, 2011, p. 27)

Nesse contexto, essa configuração e desencaixe entre autoridades e competências, podem ser elementos chave para se pensar as dificuldades de aplicação de um projeto integrado de ordenamento territorial para as áreas rurais metropolitanas.

Ao longo dos anos e desde que a Área Metropolitana foi instituída, em 1980, os vínculos entre os municípios têm sido reconhecidos no planejamento, sejam eles de caráter social como a dinâmica de pendularidade para estudo e trabalho, sejam de caráter ambiental, como a existência do Rio Aburrá, ou Rio Medellín que atravessa os dez municípios que compõem a região metropolitana. Uma das maneiras de reconhecer tais fatos metropolitanos foi convertê-los em acordos formalizados, que são atos administrativos expedidos pela Junta Metropolitana e que possuem jurisdição dentro do Vale de Aburrá. São acordos, por exemplo, a gestão do Rio Medellín (Acuerdo 21 de 1995), a ampliação e manutenção de vias estratégicas para melhorar a conectividade da região (Acuerdo 26 de 1999) e também as normas gerais que regem o

planejamento e a gestão do solo (Acuerdo 015 de 2006).

Objetivos

Caracterizar e contextualizar o rural da Região Metropolitana do Vale de Aburrá e apresentar se e como os territórios rurais e formas de vida neles existentes foram considerados no escopo do planejamento territorial na Região Metropolitana de Medellín.

Metodologia

Metodologicamente, este artigo está baseado em estudos secundários e documentos governamentais, sobretudo do Plano de Gestão Territórios Integrados 2016-2019 e das Diretrizes Metropolitanas de Ordenamento Territorial Rural, para a Região Metropolitana do Vale de Aburrá. Está dividido em duas partes, na primeira são elaborados a contextualização e o histórico da Região Metropolitana, atentando para os entraves ao seu desenvolvimento de maneira geral e de suas áreas rurais em específico. A segunda parte traz uma análise dos planos citados e da forma como enxergam e incidem sobre os territórios rurais.

O rural no Vale de Aburrá

O desenvolvimento da industrialização em boa parte dos países da América Latina foi marcado por dinâmicas muito próximas: a conformação de grandes concentrações urbanas alimentadas pela migração massiva do campo. O processo de urbanização, concentração da população nas atuais grandes cidades da América Latina e consequente metropolização se deu de maneira rápida e com pouco planejamento - ou melhor, por meio de um planejamento resultado de uma herança de cinco séculos de dominação externa que se combina, internamente, a elites com um forte acento patrimonialista (MARICATO, 2008), permeando a desigualdade social e concentração de renda, com desconhecimento e despreocupação em relação ao modo de vida da população e às funções que os territórios rurais cumpriam regionalmente.

Medellín não escapou a esses padrões, tendo passado por um processo de industrialização nas primeiras duas décadas do século XX que a posicionou como segunda maior cidade do país, depois de Bogotá, e principal centro de desenvolvimento econômico (SCHNITTER et al., 2006),

impulsionado pela indústria têxtil. Nessa época, o departamento de Antioquia também chegava a produzir entre 80 e 90% do ouro do país e cerca de 23% das exportações de café.

O dinamismo econômico impulsionado por um processo de industrialização fordista periférico, sobretudo em Medellín, seguiu até a década de 1970, momento no qual já se observava uma desaceleração e reconfiguração do setor, que passou a se instalar no oriente próximo da área metropolitana, sobretudo no Vale de Rionegro, em busca de menores custos de produção. De 1951 a 1973, o crescimento urbano chegou a apresentar taxas superiores a 4,38%, sendo em grande parte consequência de migração do campo para a cidade vinculada a um processo violento de expulsão forçosa do campesinato, ou pela busca de melhores condições de vida nas cidades, dada a inexistência de um projeto agrário (TOVAR, 2007; RENTERIA, 2018).

Este crescimento demográfico era acompanhado pela necessidade habitacional, solucionada via loteamentos informais e autoconstrução, expressando-se territorialmente na consolidação da conurbação metropolitana e na expansão urbana sobre as áreas periurbanas e rurais. Sobre isso, o Plano de Gestão Territórios Integrados aponta que:

A concentração de bens e serviços, a dinâmica comercial ativa e acelerada e a variada produção industrial tornaram a cidade de Medellín atraente para os migrantes de outras regiões, onde, além de oferecer “abrigo” contra a violência sofrida nos campos, fornecia emprego e garantia de condições de vida diferenciadas de outras cidades do país. Ao que se somou, afetando profundamente a migração para Medellín e para o Vale de Aburrá, pelo menos no início dos anos 50, a busca por serviços públicos, tanto domiciliares e de higiene quanto em saúde e educação. (AMVA, 2016, p. 33; tradução nossa)

Outro fator a ser considerado sobre a migração do campo à cidade foi a desvalorização econômica das atividades rurais a partir da industrialização do campo e substituição de importações do setor primário, levando à queda dos preços internos e concentração dos subsídios entre os grandes produtores (RIVERA, 2003). Somado à intensificação do conflito territorial no país (GUERRA, 2014) e sobretudo em Antioquia, a pressão migratória se acentuou na cidade e na região na década de 1990. O fenômeno do crescimento populacional levou a um processo de urbanização e suburbanização do campo nos municípios que compõem a região metropolitana, acarretando em massiva ocupação das encostas do vale e gerando impactos ambientais, sociais e à economia regional (GAVIRIA-GUTIÉRREZ, 2009).

Entre os impactos ambientais do processo de urbanização, estão a alteração das nuances de relevo das montanhas e da hidrografia; escassez de água, inundações, movimentos de massa e alterações no clima; contaminação do solo devido à disposição inadequada de resíduos e à carência de saneamento básico e alteração da paisagem.

Já em relação aos impactos sociais, Gaviria-Gutiérrez (2009) aponta um padrão de auto-segregação espacial da população de estratos mais altos em condomínios nas áreas rurais, utilizando-os com característica de dormitório, não criando vínculos com a população local de estratos inferiores e com as economias locais. Outro ponto é a diminuição da economia de produção campesina e consequente queda da renda familiar, levando a necessidade de complementação da renda em outras atividades - geralmente subempregos.

Conformam os impactos à economia regional: o parcelamento para a produção imobiliária de alta renda que leva a valorização do solo rural, gerando perda de competitividade da agricultura comercial e também o surgimento de uma grande extensão de solo rural como “lote de engorde” ou especulação, “convertendo parte desse solo em espaços improdutivos e vazios e que não prestam funções nem rurais nem urbanas” (Gaviria-Gutiérrez, 2009, p. 72, tradução nossa).

Entre as transformações mais significativas que ocorreram nas áreas rurais, estão a alteração de usos, a desarticulação das atividades existentes, a desagrarização, o aparecimento de novas identidades e também transformações simbólicas e de significado.

A AMVA (2016) admite que, embora 84,2% do solo da região seja considerado rural, em muitos municípios ocorre uma dinâmica de “gravitação” dos solos rurais sobre as estruturas funcionais dos centros urbanos, “com um comportamento particular onde os usos urbanos se equiparam e chegam a superar os usos agropecuários típicos do território rural” (AMVA, 2016, p. 62; tradução nossa), inclusive:

Assim, há uma mudança progressiva da fronteira agrícola para as periferias, levando ao aumento dos custos dos produtos agrícolas. Da mesma forma, há um aumento de áreas rurais com pouco uso ou subutilizadas nas aglomerações urbanas do Sistema de Cidades, bem como em ocupações informais ou formais de baixa densidade, em áreas de risco ou com alto impacto ambiental. (Departamento Nacional de Planeación APUD AVMA, p. 63, 2016; tradução nossa).

A série de transformações descritas conformam um rural distinto do tradicional, e mesmo sob a ótica da nova ruralidade – corrente fundada no entendimento de um rural com multiplicidade de funções e atividades, fundamentada na valorização do patrimônio natural e diversificação das atividades econômicas, funções e interesses sociais (ABRAMOVAY, 2003; CARNEIRO, 2007; SILVA, 1999; VEIGA, 2004; WANDERLEY, 2000) –, não é tão simples descrevê-las ou categorizá-las. Ainda assim, um elemento marcante desses territórios é sua heterogeneidade, com uma matriz complexa de usos, na qual se inserem atividades agropecuárias, zonas de conservação, de lazer, residenciais, industriais, comerciais, assim como grandes infraestruturas que servem a demandas urbanas, como bem caracteriza Patiño (2012). Ainda, para o mesmo autor, no caso do Vale de Aburrá, estes usos se materializam, por exemplo, no heterogêneo entorno do aeroporto internacional que atende a Medellín, no altiplano oriental de Antioquia, ou ainda no corregimento Santa Elena, em Medellín, com um emblemático e tradicional cultivo de flores.

A proximidade com as áreas urbanizadas tem promovido nos territórios rurais metropolitanos uma tendência ao aumento do valor da terra, adensamento construtivo em alguns núcleos localizados, os quais, ao longo do tempo, demandam serviços e infraestrutura urbana. Estes processos se manifestam na paisagem e na vida de seus moradores.

Quando uma paisagem agrária rural tradicional é transformada, os primeiros elementos que mudam — ao menos os mais visíveis — são as habitações e os cultivos. Os tipos de habitação rural se diversificam para incorporar casas de luxo, novas ou resultantes de transformações das antigas casas rurais, enquanto casas rurais mais modestas aparecem, gradualmente ocupadas por camponeses assalariados ligados a novos empregos rurais: vigilância, jardinagem, comércio, entre outros. A parte norte da região metropolitana, nos arredores de Copacabana e Girardota, ilustra bem esse tipo de processo. Lá, a fragmentação de propriedades, a substituição da população original, o desaparecimento da agricultura, a generalização dos usos recreativos da água, a hiper densificação viária e o cercamento de propriedades são traços característicos da urbanização do solo rural já consolidada. (AMVA-ONU apud PATIÑO, 2012, p. 562; tradução nossa).

Em termos de qualidade de vida, o diagnóstico socioambiental que orientou a realização do Plano de Gestão Territórios Integrados mostra condições de vida urbana e rural muito similares na Região Metropolitana do Vale de Aburrá, sobretudo em comparação ao resto do

departamento e do país, onde a diferença é significativa. Há, inclusive, municípios onde o índice de qualidade de vida é superior nas áreas rurais, como em Envigado e Sabaneta.

O perfil destes últimos municípios citados pode ser especialmente relacionado a um processo de suburbanização, movido por uma lógica de valorização e construção de condomínios de alto padrão, os quais são vinculados a uma busca ou desejo pelos atributos de lazer e “tranquilidade” do entorno campestre, mas sem perder as comodidades da proximidade com a cidade. Este perfil de urbanização é visto, em alguns casos, com preocupação pelas autoridades de planejamento municipais, mas por vezes há um grau de permissividade, graças aos ganhos em arrecadação fiscal, associada a uma imagem da urbanização como desenvolvimento (NAVARRO, 2009; TOEPFER, 2013). Assim, territórios rurais convertem-se em áreas residuais que, quando não cumprem funções de valorização do solo para usos suburbanos, tornam-se destino da população mais pobre da cidade.

Devido a essa complexidade na configuração da ruralidade que se manifesta no Vale de Aburrá, alguns autores reivindicam novas categorias de denominação. Para Patiño (2012), Arboleda (2013) e Correa Rojas (2014), o fator que melhor caracteriza os territórios rurais da região é precisamente a relação estabelecida com as áreas urbanas. Assim, evocam a ideia de uma ruralidade metropolitana.

Patiño utiliza o conceito de “território rural metropolitano” para descrever o rural do Vale de Aburrá e pontuar limitações na ideia de nova ruralidade. Sobre este primeiro ponto, o autor indica que “a influência metropolitana é suficiente para gerar paisagens típicas de fronteira urbano-rural ou um espaço rural urbanizado” (PATIÑO, 2012, p. 558; tradução nossa) e que “essa mesma influência deve determinar transformações sociais e culturais produto da convivência entre a população rural tradicional e a população urbana que se ocupa e habita espaços rurais próximos aos centros metropolitanos” (PATIÑO, 2012, p. 559; tradução nossa). Quanto à ideia de nova ruralidade, que vem sendo frequentemente adotada nos Planos de Ordenamento, Patiño endossa a crítica de Arias (2006), sugerindo que o conceito emerge “como um intento de enquadrar, em um só conceito, as mudanças complexas resultantes da aplicação de reformas neoliberais” (ARIAS apud PATIÑO, 2012, p. 558, tradução nossa).

Arboleda (2013) salienta a importância do esforço em caracterizar as áreas rurais, afinal “as categorias diferenciais ou gradientes nos quais se classifica o território rural são um artifício

político e instrumental para a gestão do desenvolvimento local” (ARBOLEDA, 2013, p. 263; tradução nossa). Portanto, a autora trabalha sobre a noção “ruralidade em contextos metropolitanos”, atentando sobre a diversidade que caracteriza esses ambientes, que, segundo ela, é “manifesta por uma multiplicidade de ambientes naturais, com forte intervenção e desenvolvimento de múltiplas atividades humanas (produtivas e extrativistas), além de grande variedade de assentamentos e formas de vida” (ARBOLEDA, 2013, p. 249; tradução nossa).

O espaço que a ruralidade ocupa no planejamento

O cenário de urbanização acelerada levou à adoção de uma série de estratégias e planos para organizar o crescimento, tanto em Medellín quanto nos municípios do entorno. No entanto, os Planos de Ordenamento Territoriais municipais foram construídos sob uma lógica urbanizadora, avançando ainda mais sobre os territórios rurais da metrópole com indiferença ao contexto de vida e relações daqueles habitantes, de modo a aprofundar as pressões exercidas sobre os territórios rurais e as atividades ali estabelecidas.

Pode-se dizer que, em termos de Planejamento, as áreas rurais, que já eram ocupadas de forma orgânica pela população mais pobre, foram sistematicamente tidas como áreas de expansão urbana, sendo o município de Medellín um dos maiores exemplos de aplicação dessa lógica. Embora o “crescimento para dentro” seja atualmente uma das diretrizes do ordenamento urbano, como aponta Patiño (2012), “indo contra este princípio, o município programou mais zonas de expansão urbana que nenhum outro na área metropolitana, se considerarmos os primeiros planos de ordenamento aprovados” (PATIÑO, 2012, p.561; tradução nossa).

Foi só a partir de 2006 que as Diretrizes Metropolitanas de Ordenamento Territorial - DMOT passaram a incorporar, ainda que timidamente, alguma preocupação com relação às áreas rurais, principalmente a partir da noção de que a ruralidade tem como função prioritária a proteção ambiental.

Atualmente incide sobre o território rural toda sorte de planos: Planos de Desenvolvimento, que possuem ênfase nas condições sociais e na economia; Planos de Gestão Ambiental e Regional, de caráter ambiental; e também os Planos de Ordenamento Territorial, que desenvolvem o planejamento físico, ou zoneamento, do território (AVMA, 2016). No entanto, estes são implementados de maneira desarticulada tanto entre os setores de cada um dos

municípios quanto entre eles, gerando consequências para as áreas rurais. Assim, “os Planos de Ordenamento Territorial enfatizam o ordenamento do solo urbano, sem atentar ao ordenamento dos solos rurais e de expansão ou às conexões e correspondências entre solos urbanos e rurais dos municípios vizinhos” (AMVA 2016, p.62; tradução nossa).

Esse insulamento do território rural na escala municipal, foi bastante marcante, sobretudo nas duas primeiras gerações de POTs, que pouco avançaram em instrumentos específicos para essas áreas, voltando-se à regulamentação de sistemas viários e às normas para usos residenciais e agropecuários, bem como em impor limitações para a implantação de alguns usos, como indústrias. Contribuindo com essa desarticulação institucional, no que diz respeito à esfera municipal, até 2011 foram identificadas 61 categorias distintas para usos do solo rural estabelecidas em acordos nos municípios do Vale. Destas, aproximadamente 72% não coincidiam com os usos determinados pelos demais entes territoriais (MVCT, 2017; AMVA, 2011, p. 72); isto é, até os planos de segunda geração, era pouco perceptível uma articulação ou nivelamento entre políticas para planejar conjuntamente suas áreas rurais.

Ainda sobre a escala municipal de planejamento, a constituição política colombiana determina que, com fim de melhorar a prestação de serviços e assegurar a participação dos cidadãos no manejo dos assuntos públicos de caráter local, os conselhos podem dividir seus municípios em comunas no caso de áreas urbanas e corregimientos quando se trata das áreas rurais. Em cada comuna ou corregimento é eleita uma junta administradora local e que tem a função de participar na elaboração de planos e programas, vigiar a prestação de serviços municipais e os investimentos que se faz com o dinheiro público, formular propostas e executar as funções delegadas pelo conselho municipal. Além do município de Medellín, que possui cinco corregimientos, apenas os municípios de Barbosa, Bello e Itagüí adotaram essas divisões na região, somando 9 corregimientos ao todo.

Partindo do reconhecimento dos altos níveis de pobreza e desigualdade e da necessidade de proposição de alternativas locais para o desenvolvimento, Medellín se tornou pioneira na elaboração de Planos de Desenvolvimento Corregimentais (ARBOLEDA, 2013), tendo publicado, já em 2005, a cartilha “Estrategias Corregimentales para Medellín: Hacia la construcción de una nueva ruralidad”, onde teve um primeiro intento em investigar e apresentar a existência de outras funções e outras atividades no solo rural, resultantes da relação e

proximidade com o centro urbano.

No que diz respeito à escala metropolitana, um documento basilar para o planejamento são as Diretrizes Metropolitanas de Ordenamento Territorial Rural (DMOTR), elaboradas em 2011 pela entidade Área Metropolitana em conjunto com a Universidade Nacional da Colômbia, com fins de estabelecer princípios norteadores para o planejamento das áreas rurais e que estejam vinculados a objetivos metropolitanos (AVMA, 2011, p. 27).

Para o diagnóstico institucional que fundamentou a elaboração da DMOTR foi elaborado um estudo dos acordos realizados no âmbito dos municípios do Vale de Aburrá, tendo como propósito investigar quais os conteúdos nos acordos municipais adotados pelos Planos de Ordenamento Territorial e voltados planejamento rural, estabelecendo relações ou identificando incompatibilidades dentro do contexto metropolitano. Percebeu-se que o nível de atenção dado ao planejamento rural e o tipo de funções atribuídas aos solos rurais variavam de município para município, mas que, de maneira geral, o contexto era de abandono (AVMA, 2011, p. 28.).

As DMOTR reconhecem o rural Vale de Aburrá a partir dos fatos metropolitanos de base natural, ou seja, relacionados com a estrutura natural e ao manejo do solo rural. São dois os fatos considerados mais relevantes na política rural: o sistema hidrológico do Rio Medellín - Aburrá e o sistema de reservas naturais e solos de proteção. Com base nisso, são definidas cinco formas de intervenção nos solos rurais, que são: preservação, recuperação, restauração, consolidação suburbana e melhoramento integral.

A preservação, que pode ser ativa ou estrita, se dirige tanto a zonas com ecossistemas bem conservados quanto mal conservados ou que possuem atividades de exploração intensa, como áreas de alta produtividade agrícola e mineração. A intervenção do tipo recuperação se aplica a ecossistemas degradados e em zonas caracterizadas de alto risco. A restauração, no entanto, se refere às atividades, agropecuárias ou florestais, desenvolvidas em áreas rurais e que se pretende recuperar ou fomentar.

Já as categorias de intervenção de consolidação suburbana e de melhoramento integral referem-se às áreas rurais que apresentam maior densidade populacional. A consolidação suburbana pretende melhorar o desenvolvimento de áreas parceladas para fins de recreio e condomínios, propriedades em que ainda se estabelecem atividades agrícolas, assentamentos rurais consolidados e áreas com crescimento informal. Com isso, se pretende melhorar a oferta

de equipamentos, consolidar usos do solo e proteger a paisagem. A intervenção de melhoramento integral confunde-se com a anterior, mas é destinada a áreas mais carentes da oferta de serviços e em menor grau de consolidação.

É importante evidenciar que, embora as zonas rurais tenham ganhado maior atenção e visibilidade nas políticas municipais e regionais na última década, os tipos de intervenção dispostos nas diretrizes referem-se, em sua maioria, ao espaço físico, fazendo com que os usos sociais, relações e atividades que conformam o território rural sequer sejam tratadas.

O Plano de Gestão 2016-2019: Territórios Integrados, desenvolvido pela entidade Área Metropolitana do Vale de Aburrá, busca tratar o território metropolitano a partir de um olhar integrador, sistêmico e global. Tendo a equidade territorial e humana como horizonte, o plano apresenta como diretrizes a promoção de uma adequada gestão dos sistemas naturais e humanos, a melhoria na eficiência do uso dos recursos e a conservação e proteção dos ecossistemas naturais e meio de vida rurais (AMVA, 2016). Questões ambientais como a contaminação atmosférica, a qualidade e provisão de água, e adaptação às mudanças climáticas são entendidas como questões de âmbito regional. O Plano de Gestão tem como questões centrais e de destaque, justamente a preocupação com o desenvolvimento de modelos sustentáveis.

É nesse tom e perspectiva que o documento se propõe como um guia estratégico de coordenação e articulação das ações de gestão metropolitana no curto e médio prazo, tendo para isso, um horizonte temporal de quatro anos. Apesar de ser o mais recente dos planos metropolitanos consultados neste artigo, a negligência do ordenamento territorial municipal quanto aos solos rurais e de expansão, bem como a articulação e conexão dessas áreas numa perspectiva regional (ou de um sistema territorial integrado), se mantém como pontos críticos apontados no diagnóstico.

Considerações finais

Caracterizar as manifestações de ruralidade em contextos metropolitanos segue sendo um desafio, tanto para as análises científicas, quanto para o planejamento territorial vinculado a órgãos municipais, regionais ou nacionais, o que é demonstrado pela falta de integração entre as funções atribuídas ao solo rural nos diferentes municípios que compõem a região metropolitana de Medellín.

O panorama apresentado evidencia que, embora os planos mais recentes tenham começado a tratar o rural de maneira integral, a fragmentação e falta de articulação institucional para a elaboração e aplicação dos mesmos é refletida nos territórios, agudizando os entraves ao desenvolvimento já existentes e produzindo novos. Ainda, a desconexão entre os Planos de Ordenamento Territorial municipais e os fatos metropolitanos e o descumprimento das Diretrizes Metropolitanas de Desenvolvimento Rural são fatores que reduzem a capacidade de gestão da entidade Metropolitana.

Faz-se necessário, assim, explorar outros conceitos e definições de rural e observar empiricamente quais seriam as manifestações presentes de ruralidade no contexto metropolitano, para então redefinir o que poderia ser entendido por “desenvolvimento rural” na região. Para que isso ocorra, é necessário que os órgãos de planejamento reconheçam as múltiplas funções dos territórios rurais e, apesar das especificidades de cada território, tenham como norte a redução da pobreza e da desigualdade e como princípio a sustentabilidade dos ecossistemas e dos sistemas urbano-regionais.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In: Ricardo Abramovay (Org.). **O futuro das regiões rurais**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

ARBOLEDA, Gloria María Cadavid. **Ruralidad en contextos metropolitanos, un desafío en procesos de planeación, ordenamiento territorial y gestión**. Revista Soluciones de Postgrado, v. 2, n. 4, p. 243-266, 2013. Disponível em: <<https://revistas.eia.edu.co/index.php/SDP/article/view/319>>. Acesso em: setembro de 2020.

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. **Plán de Gestión 2016-2019: Territorios Integrados**. 1. ed. Medellín - Colômbia, 2016. Disponível em: <<https://www.metropol.gov.co/area/Documents/planes-de-gestion/plan-de-gestion-2016-2019.pdf>> Acesso em: setembro de 2020.

_____. **Formulación de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural**. Medellín - Colômbia, 2011. Disponível em: <<https://www.metropol.gov.co/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/Directrices%20Metropolitanas%20de%20Ordenamiento%20Territorial%20Rural.pdf>>. Acesso em: setembro de 2020.

CARNEIRO, Maria José. **"Rural" como categoria de pensamento**. RURIS - Revista do Centro



[HTTPS://PERIODICOS.UFPE.BR/REVISTAS/RURALURBANO/INDEX](https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/index)

de Estudos Rurais - UNICAMP, v. 2, n. 1, 11. 8., 2008. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/661>>. Acesso em: setembro de 2020.

CORREA ROJAS, Lida Cenaida. **Ruralidad metropolitana en el valle de Aburrá: análisis de las transformaciones surgidas en relación con los procesos de ordenamiento territorial.** Espacio y Desarrollo, n. 26, p. 109-128, 2014. Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espacioydesarrollo/article/view/13969>>. Acesso em: setembro de 2020.

FREY, Klaus. **Integração regional em Colômbia: o difícil caminho em direção a arranjos institucionais de governança regional e metropolitana.** DRd - Desenvolvimento Regional em debate, v. 3, n. 1, p. 79-101, 2013. doi: [10.24302/drd.v3i1.402](https://doi.org/10.24302/drd.v3i1.402)

GAVIRIA-GUTIERREZ, Zoraida. **La expansión urbana sobre las periferias rurales del entorno inmediato a la ciudad metropolitana.** Revista Soluciones de Postgrado EIA, Número 3. p. 63-74 Medellín, 2009. Disponível em: <<https://revistas.eia.edu.co/index.php/SDP/article/view/300>>. Acesso em: setembro de 2020.

GUERRA, Monica Ines. **Regulating Neglect: Territory, Planning, and Social Transformation in Medellín, Colombia.** Berkeley, 2014. 117 f. Tese de Doutorado (City and Regional Planning). University of California, Berkeley. Berkeley: 2014. Disponível em: <<https://escholarship.org/uc/item/2k81z2w8>>. Acesso em setembro de 2020.

MARICATO, Erminia. **Globalização e política urbana na periferia do capitalismo.** Territórios, n. 18-19, p. 183-205, Bogotá, 2008. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35711626008>>. Acesso em: setembro de 2020.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. **20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales.** Bogotá, 2017. Disponível em: <<http://www.institutodeestudiosurbanos.info/foros-regionales-2017/libro-digital-ordenamiento-territorial-en-colombia/file>>. Acesso em: 31/10/2019.

NAVARRO, Ángela Milena Alzate. **Procesos de suburbanización en el área de influencia metropolitana de la ciudad de Medellín.** VIII Seminario de Investigación Urbana-Regional. Universidad Nacional de Colombia, 2009. Disponível em: <<http://www.institutodeestudiosurbanos.info/descargasdocs/eventos/seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/memorias-viii-seminario-aciur-2009/mesas-tematicas/metropolizacion-ciudad-y-region/356-procesos-de-suburbanizacion-en-el-area-de-influencia-metropolitana-de-la-ciudad-de-medellin/file>>. Acesso em: setembro de 2020.

PATÍÑO, Luis Carlos Agudelo. **Ruralidad metropolitana. Entre la tradición rural y el «brillo» urbano. Una interpretación.** Bulletin de l'Institut français d'études andines, no. 41, p. 555-571, 2012. doi: 10.4000/bifea.432

RENTERIA, Sandra Shirley Mena. **Intervenção em assentamentos precários tipo palafitas: Macropoyecto de Vivienda de interés social nacional, Ciudadela San Antonio em Buenaventura, Colômbia.** São Bernardo do Campo/SP, 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo: 2018. Disponível em: <http://biblioteca.ufabc.edu.br/index.php?codigo_sophia=111298>. Acesso em setembro de 2020.

RIVERA, Luis Fernando Dapena. **Núcleos de vida ciudadana: racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto urbano.** 2003. Dissertação de Mestrado (Estudios Urbano-Regionales). Posgrado en Planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín). Medellín: 2003. Disponível em: <<https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/9619>>. Acesso em: setembro de 2020.

SCHNITTER, Patricia; GIRALDO, Martha Lia; PATIÑO, Juan Manuel. **La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del área metropolitana del valle de Aburrá, Colombia.** Scripta Nova. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2006, vol. X, núm. 218. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-83.htm>>. Acesso em: 31/10/2019.

SILVA, José Graziano. O novo rural brasileiro. Segunda edição revista. Campinas, Unicamp, Instituto de Economia. Coleção Pesquisas, 1999. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2253/1193>>. Acesso em: janeiro de 2021.

TOEPFER, Luise Wanda Annabell. **Miradas a la Medellín rural: Razones para un mayor reconocimiento y protección de los campesinos y campesinas en el municipio de Medellín.** Revista Kavilando, v. 5, n. 2, p. 128-135, 2013. Disponível em: <<https://www.kavilando.org/revista/index.php/kavilando/article/view/88>>. Acesso em: setembro de 2020.

TOVAR, Carlos Alberto Torres. **Ciudad informal colombiana.** Bitácora Urbano Territorial, v. 1, n. 11, p. 53-93, 2007. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18631>>. Acesso em: setembro de 2020.

VEIGA, José Eli. **Destinos da ruralidade no processo de globalização.** Estudos Avançados, v. 18, n. 51, p. 51-67, 2004. doi: 10.1590/S0103-40142004000200003

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo.** Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n.11, p.87-146, out. 2000. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/178>>. Acesso em: setembro de 2020.



UFPE

UFPE

[HTTPS://PERIODICOS.UFPE.BR/REVISTAS/RURALURBANO/INDEX](https://periodicos.ufpe.br/revistas/ruralurbano/index)