

PERMANECER EN LOS MÁRGENES. RELOCALIZACIONES DE ASENTAMIENTOS DE LA RIBERA DEL RIACHUELO (2010 – 2017)

REMAIN IN THE MARGINS. RELOCATION OF SETTLEMENTS OF THE RIBERA DEL RIACHUELO (2010 - 2017)

Mercedes Najman¹

Carla Fainstein²

Resumen

El presente trabajo buscará aportar a las reflexiones sobre las relocalizaciones de asentamientos informales, considerando que las mismas son procesos complejos y multidimensionales de los que deben considerarse los momentos previos y posteriores a las mudanzas en sí. Consideraremos los casos de las reubicaciones de la ribera de los ríos Matanza – Riachuelo, los cuales presentaban inicialmente ciertos elementos novedosos en relación a este tipo de procesos.

Palabras clave: Relocalizaciones; Conflictos Urbanos; Vivienda Social

Abstract

The purpose of this article is to contribute to the discussions on the relocations of informal settlements. We consider that they are complex and multidimensional processes, and that the situations that precede and come after them have to be considered as essential parts of them. We will analyze the case of the relocations of the riverbanks of the Matanza Riachuelo basin, which presented initially certain disruptive elements.

Keywords: Relocations; Urban Conflicts; Social Housing

¹ Magister en diseño y gestión de programas sociales (Maestría en diseño y gestión de programas sociales). Beca doctoral. E-mail: mercedesnajman@gmail.com

² Magister en Estudios Urbanos, CONICET – Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. E-mail: carla.fainstein@gmail.com

INTRODUCCIÓN

En el año 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló en contra del Estado Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 44 empresas ordenando el saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo. El fallo de la llamada causa “Mendoza”³ impulsó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de este territorio, lo que contemplaba la mejora de las condiciones de vida de la población –alrededor de cinco millones de personas (INDEC, 2010)-. Una de sus líneas programáticas, la “liberación de los márgenes”, supuso políticas de relocalización de industrias, basurales y de asentamientos informales afectando alrededor de 18 000 familias (PISA, 2010).

Podemos considerar que estas políticas presentaron inicialmente ciertos elementos “novedosos” que aparecían como potencialidades para generar efectos disruptivos en los territorios y sobre las condiciones de vida de los afectados. Se trató de la política de desplazamiento de población de mayor envergadura en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) desde el retorno de la democracia en la Argentina (1983). Por otro lado, estas medidas se enmarcaron en un discurso de derechos e inclusión social, en tanto se presentaban como un modo de garantizar el acceso a la vivienda digna y a un ambiente sano. En este sentido, la causa refleja el reposicionamiento de la problemática ambiental como una cuestión social prioritaria dentro de la agenda pública. En tercer lugar, la sentencia ordenó el diseño de una política metropolitana y por lo tanto interjurisdiccional, configurando un complejo mapa de actores intervinientes. Por último, el proceso se desarrolló en un contexto de creciente judicialización de los conflictos urbanos tanto a nivel regional como nacional y local.

Nos proponemos indagar sobre el desarrollo de las políticas de reubicación que se han implementado bajo la causa “Mendoza” y sus múltiples efectos. Procuramos visibilizar las marcas que han dejado las acciones en el territorio sobre el que la política interviene (barrio de origen y de destino), los efectos simbólicos sobre los repertorios de acción de las organizaciones territoriales y las transformaciones sufridas por los hogares relocalizados en términos de inclusión social y garantía de derechos.

³ 2 A los fines de este trabajo se entiende por causa “Mendoza” o causa “Riachuelo” al proceso judicial que tramita ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza – Riachuelo)” (Expte. M. 1569. XL), así como también a la totalidad de las actuaciones judiciales relacionadas con la ejecución de la sentencia del 8 de julio de 2008 (Fallos 331: 1622)

Se propone un abordaje metodológico de diseño cualitativo de estudio de caso. Retomamos la experiencia de un conjunto de hogares que fueron relocalizados en el marco de las políticas de reubicación de la causa Mendoza desde la villa 21-24 hacia un nuevo conjunto urbano localizado en el barrio Villa Lugano, el Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica. Se realizaron en los años 2014, 2015 y 2016 entrevistas en profundidad a delegados del camino de sirga de la villa 21-24 y a jefes y jefas de hogares relocalizados en el Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica. Simultáneamente, se llevó a cabo un trabajo de revisión bibliográfica, de uso de datos secundarios (datos estadísticos, informes oficiales y técnicos gubernamentales) y la realización de entrevistas semi-estructuradas realizadas en el año 2015 a funcionarios del gobierno de la ciudad que han intervenido en diferentes etapas del proceso de la política y abogados de la Defensa Pública (tanto del poder judicial local como del federal).

Este artículo presenta el resultado de las reflexiones colectivas entre las autoras y pone en diálogo los resultados de sus trabajos de tesis de maestría⁴.

El trabajo se articulará en diversos apartados. En primer lugar, presentaremos algunos elementos conceptuales y trabajos que han abordado las temáticas en las que buscamos indagar en este trabajo. En segundo lugar presentaremos el caso seleccionado y el contexto en el que se desarrolla. Luego, señalaremos algunos de los elementos que identificamos como novedosos o disruptivos en como se planteo tanto la causa judicial como los programas surgidos a partir de su sentencia. A continuación indagaremos en los efectos de las mismas sobre las poblaciones “afectadas”. Distinguiremos los que tienen lugar en el complejo al que fueron mudadas las familias y los que atravesaron los hogares que permanecen al día de hoy a la espera de ser mudados en sus barrios de origen. Finalmente, presentaremos algunas reflexiones preliminares.

ALGUNOS PUNTOS DE PARTIDA CONCEPTUALES

Podemos encontrar una variada bibliografía sobre relocalizaciones en las ciencias sociales, principalmente desde la antropología social y el análisis de políticas públicas. Son fenómenos complejos y multidimensionales que suponen cambios acelerados y planificados “desde arriba” (Catullo, 2006; Brites, 2004). Se caracterizan por su compulsividad, ya que “rara

⁴ Este artículo retoma algunas reflexiones presentadas en la ponencia “Lo nuevo con sabor a viejo. Relocalizaciones de asentamientos de la ribera del Riachuelo al Complejo Padre Mugica en la Ciudad de Buenos Aires”, presentada en el XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología realizado en la ciudad de Montevideo, Uruguay, durante diciembre del año 2017.

vez o nunca los relocalizados tienen la posibilidad efectiva de optar por el mantenimiento del *statu quo*” (Bartolomé, 1985: 13). La característica distintiva de las reubicaciones radica en que “el desplazamiento de la población constituye un *objetivo conscientemente planificado*, ya sea por razones técnicas (...) o técnico políticas” (Bartolomé, 1985: 12). Los trabajos clásicos sobre estas temáticas hablan de un hecho social que desarma las formas simbólicas mediante las que los colectivos entienden su medio ambiente físico y social produciendo una “crisis vital”, un “desarraigo masivo” y la “pérdida del espacio socialmente construido” (Catullo, 2006; Bartolomé, 1985). Estas perspectivas pueden ser complementadas con otros enfoques provenientes de las ciencias sociales que visibilizan el rol activo de los afectados por las reubicaciones, los procesos simbólicos que las mismas suponen, su análisis como políticas públicas y los contextos locales y regionales en los que se desarrollan (Fainstein, en prensa). Estas perspectivas permiten enriquecer el análisis de las relocalizaciones como fenómenos sociales multidimensionales históricamente situados.

En el AMBA se registraron históricamente diversas iniciativas estatales habitacionales hacia las villas que impusieron el desplazamiento de su población. Entre la década del 60 y 70 se registran erradicaciones a partir de programas de vivienda que contemplaban, en algunos casos, la construcción de vivienda social para los afectados como el Programa de Erradicación de Villas y Asentamientos y el Plan Alborada (Arqueros Mejica, 2013; Girola, 2008). Estos programas tenían como objetivos explícitos garantizar la integración de este sector de la sociedad. Discursivamente postulaban garantizar mejores niveles de sanidad, educación, seguridad y asistencia a través de un plan orientado a los servicios habitacionales (Yujnovsky, 1984). Se proponía una etapa intermedia en la cual los hogares relocalizados habitarían en hogares transitorios, esta etapa con un claro sesgo moralista, era considerada como una instancia de aprendizaje de las prácticas *adecuadas* de los modos de habitar. Sin embargo, debido a la escasa construcción de vivienda definitiva, en muchos casos la vivienda transitoria representó el final del recorrido reproduciendo situaciones de precariedad habitacional previas pero ahora producidas por el mismo Estado (Yujnovsky, 1984; Arqueros Mejica, 2013). Finalmente, quienes sí fueron relocalizados en la vivienda definitiva, lo hicieron en grandes conjuntos de vivienda construidos en grandes vacíos urbanos de áreas desfavorecidas de la ciudad –alejadas de los servicios urbanos- y cercanas a importantes centros de producción (Dunowicz y Boselli, s/d; Yujnovsky, 1984). Además de su localización, la arquitectura adoptada -grandes conjuntos urbanos- también ha facilitado los procesos de segregación, generando una sensación de desarraigo y estigmatización en sus habitantes (Defensoría del pueblo, 2015).

Las reubicaciones de mayor magnitud se remontan a las erradicaciones de villas y asentamientos de la Argentina durante la última dictadura militar en el país (1976 – 1983). Las mismas supusieron el desalojo de alrededor de 140 000 personas que fueron enviadas fuera del distrito a la provincia de Buenos Aires, a otras provincias argentinas o a países limítrofes. Supuso un ordenamiento de los sectores populares que no eran, en palabras de los funcionarios de ese momento, “merecedores” de vivir en la ciudad (Oszlak, 1981). El proceso se desarrolló con gran violencia y autoritarismo, con un fuerte amedrentamiento y violencia sobre estas poblaciones.

Con el regreso de la democracia muchas de las villas se repoblaron, lo que no sucedió en aquellas que se ubicaban en la zona norte de la ciudad. Desde entonces, en el AMBA no se han realizado movimientos tan grandes de población a partir de políticas estatales. En relación a los asentamientos informales, las políticas estatales han priorizado la radicación y construcción -escasa- de vivienda social al interior o márgenes de los barrios.

La política de relocalización que aquí analizamos, presenta un diseño potencialmente novedoso en relación a los procesos de relocalización históricos, debido a su fundamentación en base a nuevas leyes que buscan garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este sentido, partiremos de la bibliografía existente sobre procesos de relocalización históricos y sus efectos para analizar puntos de continuidad y de ruptura que presentan en relación a la política que aquí analizamos y sus efectos incipientes.

Otras de las cuestiones vinculadas a la potencialidad disruptiva de la política que aquí analizamos, se vincula con la creciente *judicialización* de los conflictos urbanos en el que se enmarcaron las políticas de reubicación de población de la ribera del Riachuelo. Este proceso de judicialización, que viene desarrollándose a nivel regional, nacional y local desde la década de los ochenta supuso la incorporación de los tribunales –del campo jurídico- como un ámbito más de la disputa política (Smulovitz, 2008). Se vinculó en la Argentina con la incorporación de figuras específicas de participación y de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales en las cartas orgánicas tanto de la nación como de la Ciudad de Buenos Aires y con la creación de una serie de nuevos organismos en la defensa pública. En el distrito porteño, una variedad de activistas jurídicos –tanto en la esfera estatal como en ONGs- (Delamata, Ricciardi, Sethman, 2014) comenzaron a litigar a partir de un “enfoque de derechos”. Este enfoque guardaba relación con los procesos a escala regional y nacional y a la vez impulsaba un abordaje jurídico con un mayor acercamiento a los territorios y particularmente a los sectores populares en la búsqueda de una cierta democratización de las herramientas legales.

Por otra parte el proceso judicial se inicia en un contexto de creciente presencia en la agenda pública de conflictos ambientales tanto en la región como particularmente en el país (Merlinsky, 2014). El inicio de este litigio estructural se dio dos años después de la sanción de la Ley General del Ambiente (Ley nº 25 675) y casi en simultáneo con dos conflictos ambientales que tomaron alcance nacional⁵. En el año 2006, en este contexto la Corte Suprema de Justicia de la Nación declara su competencia en la causa “Mendoza”, estructurada en torno al derecho al ambiente.

En este trabajo, nos proponemos rastrear los efectos incipientes de la política de relocalización en sus múltiples sentidos. Por un lado, nos concentramos en los efectos de la política sobre el conflicto que le dio origen e incluso sobre el curso de vida de la propia política. Enmarcamos estas reflexiones dentro de la perspectiva de análisis de la productividad de los conflictos urbano – ambientales desarrollada por Patrice Melé (2003) y Antonio Azuela de la Cueva (2006). Los autores plantearon el interés en analizar estos fenómenos inmanentes a lo social a partir de sus efectos multidimensionales, considerando que durante los mismos se expresan “visiones sobre el mundo” y que su resultado modifica las correlaciones de fuerzas y estructuras sociales en diferentes aspectos –simbólicos, territoriales, jurídicos, institucionales, entre otros-.

Por otro lado, indagamos acerca de los efectos de la política sobre los territorios - tanto los barrios de origen como los de destino - ya que las políticas habitacionales representan las herramientas estatales de producción de ciudad, traduciendo en forma concreta la intervención del Estado sobre el territorio (Ozslak, 1991). En este sentido, la construcción de vivienda social interviene sobre las dinámicas de producción de ciudad y en la configuración de las estructuras urbanas vigentes.

Por último, procuramos identificar los efectos de la política sobre los hogares afectados. Nos valdremos del enfoque de Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades (AVEO) elaborado por Kaztman (1999, 2000) para indagar acerca de los modos a través de los cuales, la política logra (o no) incidir sobre el acceso de los hogares destinatarios al bienestar.

⁵El conflicto por la instalación de una empresa papelerera sobre el Río Uruguay -comenzando en el año 2002- terminó siendo dirimido entre los gobiernos de ambos países, y el Presidente de la Nación Argentina en declaraciones públicas apoyó a las organizaciones ambientalistas que se estaban movilizand. Por otra parte, el intento de instalación de una minera en el año 2003 en la ciudad de Esquel, Chubut, generó una “pueblada” que produjo la expulsión de la empresa de la localidad (Merlinsky, 2013)

Kaztman (1999, 2000) sostiene que cada tiempo y espacio particular condiciona los recursos (bienes, servicios o actividades) necesarios para lograr una plena participación en la sociedad. Este tipo de recursos son denominados activos. El concepto de estructura de oportunidades, permite pensar que el acceso a determinados activos condiciona las oportunidades de acumular otros recursos que pueden convertirse en activos y facilitar nuevamente la obtención de otros recursos, y así sucesivamente. En este proceso, la disponibilidad de determinados activos permite acceder a otros, configurando cadenas, rutas o caminos hacia el bienestar. Los activos pueden ser de diferente tipo: capital físico (que incluye al financiero –ahorros, rentas, créditos, acciones, bonos, préstamos - y a los bienes materiales – vivienda, maquinarias, medios de transporte, etc.-), capital humano (acceso al empleo, estado de salud, destrezas o habilidades, motivaciones, creencias, etc.) y capital social (de tipo individual – capacidad para movilizar la voluntad de otras personas en su beneficio sin recurrir a la fuerza - y grupal – presencia de normas, instituciones, relaciones de confianza-).

Buscamos identificar entonces, en qué sentido las relocalizaciones han modificado la estructura de oportunidades de los hogares afectados, incidiendo a favor u obstaculizando sus rutas al bienestar y a la inclusión social.

ELEMENTOS NOVEDOSOS EN EL DISEÑO (SURGIMIENTO DEL PROBLEMA CON ACTOR JUDICIAL) E IMPLEMENTACION

Buscamos indagar en este artículo sobre la política de relocalización de asentamientos enmarcada en la causa “Mendoza”. Como se mencionó previamente, la misma presentaba elementos novedosos, conllevando ciertas potencialidades disruptivas en el abordaje estatal de las problemáticas de la vivienda, hábitat y ambiente.

En primer lugar, la política aquí analizada se enmarcó en un “litigio estructural”⁶ enmarcado alrededor del derecho al ambiente –que existía como ley desde el año 2002-. El contexto en el que se desarrolló la causa resulta clave para comprender sus características. Por una parte, tuvo lugar en el marco de una creciente presencia de los conflictos ambientales en la agenda pública (Merlinsky, 2014). Además, se inscribe en un creciente proceso de

⁶ “La expresión “litigio estructural” o “caso estructural”, califica a intervenciones judiciales que expanden el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales. En nuestro país, tal expansión pareciera montada sobre los rieles institucionales diseñados en la reforma constitucional de 1994, en particular, sobre las acciones colectivas y el nuevo catálogo de derechos constitucionales.” (Puga, 2014).

judicialización de los conflictos que puede rastrearse desde la década del ochenta (Smulovitz, 2008), que situó al campo jurídico como una arena más de disputa política.

En la causa, la Corte Suprema de Justicia de la Nación intimó a la Autoridad de Cuenca Matanza – Riachuelo (ACUMAR)⁷, creada en el mismo proceso judicial, a desarrollar un plan de saneamiento para ese territorio que supusiera la recomposición ambiental del área y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Debido a su enmarcamiento en el campo jurídico, la ejecución de la sentencia supuso la introducción de una multiplicidad variada de actores estatales a la implementación de políticas públicas: además de organismos de diferentes ministerios del Poder Ejecutivo tanto nacional como provincial y municipal, participaban agentes del Poder Judicial Federal y de la Ciudad –tanto jueces como procuradores y defensores-. Podemos afirmar que la sentencia tuvo efectos institucionales (Azuela de la Cueva, 2014; Melé, 2003) ya que una serie de nuevos organismos –como el ACUMAR, el Cuerpo Colegiado, la Unidad de Proyectos Especiales Riachuelo en el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros- fueron creados a partir de este conflicto para la implementación de las políticas delineadas por la Corte Suprema Justicia Nacional (CSJN).

En este sentido, las políticas de relocalización de población de la ribera del Río Matanza – Riachuelo se iniciaron en un contexto de creciente judicialización de los conflictos urbanos a nivel regional, nacional y de la CABA. El enmarcamiento de la política en un litigio estructural presentó algunas limitaciones. En principio, la falta de recursos humanos y materiales y de formación en la temática de los magistrados, tanto de la CSJN como de los juzgados de primera instancia, supuso serios límites para su accionar. Por otra parte, los tiempos judiciales mostraron ser diversos a los tiempos del poder ejecutivo y a los del barrio. El juez Armella, el primero en quien se delegó la ejecución de la sentencia fue muy activo y apremió a los gobiernos locales para que liberaran la ribera por medio de las reubicaciones, introduciendo en sus resoluciones la figura del “camino de sirga” (Merlinsky, 2013). Esto le imprimió celeridad a las relocalizaciones en los barrios afectados de la Ciudad de Buenos Aires hacia complejos habitacionales construidos previamente para otros destinatarios –como el Complejo Padre Mugica-. No obstante, estas reubicaciones solo se efectuaron en los barrios afectados más

⁷ El ACUMAR “es un organismo público que se creó en 2006 a partir de la Ley N° 26,168 que se desempeña como la máxima autoridad en materia ambiental en la región de la cuenca en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Ver: <http://www.acumar.gob.ar/institucional/31/historia>)

pequeños de manera más bien autoritaria, con ausencia de participación y de acceso a la información. Cuando el Juez Armella fue removido de la causa, fue reemplazado por dos magistrados de primera instancia, que marcaron tiempos más laxos para la ejecución de las políticas. Los mismos no se correspondieron con los “tiempos del barrio la desactualización de los censos, las condiciones de salud y habitacionales de aquellos esperaban ser reubicados y las nuevas complicaciones generadas por los terrenos ahora baldíos en la ribera –plagas, inundaciones, basura, entre otras- constituyeron lo que los vecinos llamaron “problemas del mientras tanto”. Estas problemáticas fueron en su mayoría ignoradas por el gobierno porteño, y los tiempos judiciales no tuvieron la dinámica o flexibilidad requerida para exigir soluciones más inmediatas. En este sentido, consideramos que las políticas de relocalización de estos asentamientos, más que orientarse hacia la garantía de derechos habitacionales y ambientales, se conformaron como estrategias para brindar respuestas urgentes por parte del Poder Ejecutivo frente a las exigencias del Poder Judicial.

Tal como mencionamos previamente, la magnitud de las reubicaciones que serían realizadas resultaba novedosa, además de estar respaldada por una política habitacional que partiría desde un enfoque de derechos. Sin embargo, los avances efectivos respecto a la mudanza de estos hogares luego de casi 10 años de la sentencia aún son escasos. La urbanización de las villas ubicadas en la cuenca, también previstas por el PISA no ha sido implementada, y para finales del 2016 solamente un 35% del total de las relocalizaciones había sido llevado adelante. En la CABA, ese porcentaje desciende un 20%. El pequeño porcentaje de hogares que fueron relocalizados, no fueron considerados desde una lógica particularizada. Por el contrario y reproduciendo las tradicionales políticas de relocalización, e incluso de construcción de vivienda social, los destinatarios volvieron a delinarse como sujetos homogéneos e intercambiables, dando lugar a serias complicaciones luego de las mudanzas. La falta de participación en el diseño y ejecución de la política, parece demostrar la continuidad de enfoques tradicionales con claros sesgos vivendistas en los organismos estatales encargados de la política habitacional, la cual se limita únicamente al acceso a una vivienda –con las características que sea en la localización que sea-.

Por otro lado, la causa “Mendoza” y su sentencia estaban estructuradas alrededor del derecho al ambiente, sancionado como ley en el año 2002. Además, el PISA buscaba garantizar el derecho a la vivienda y a la salud. Sin embargo, este discurso de derechos difícilmente puede verse reflejado en la implementación de la sentencia pero también en la causa misma.

En primer lugar, por el hecho de que los destinatarios de las políticas del PISA –los “afectados”- no eran “partes” en la causa con lo cual su participación y acceso a la información se encontraba muy restringido. Debieron actuar en los intersticios logrando tener patrocinio legal de la defensa pública pero sin derecho, por ejemplo, a hacer presentaciones en audiencias públicas. La “sociedad civil” estaba representada en la causa por el Cuerpo Colegiado, un conjunto de ONGs presididas por el Defensor del Pueblo de la Nación que en muchas ocasiones no tenían vinculación alguna con los barrios de la cuenca. Puede afirmarse que tanto la sentencia como el PISA tendieron a una invisibilización de la dimensión social de la problemática ambiental (Merlinsky, 2013), y las relocalizaciones que se realizaron hasta el presente tampoco han garantizado la solución de problemáticas ambientales ni la garantía de otros derechos, reduciendo la definición de la problemática habitacional y su abordaje a una noción estrechamente vivendista (Najman, 2017; Fainstein, Cravino, 2017).

Si bien la política de saneamiento de la cuenca suponía la articulación entre distintos ámbitos de gobierno, suponiendo una gestión interjurisdiccional, mediante la creación de un ente para coordinar las acciones en todos los distritos (ACUMAR) y de medidas que obligaban a la articulación entre diversas escalas de gobierno, esta dinámica no terminó de plasmarse en la implementación de las relocalizaciones. Los fondos para llevar adelante las reubicaciones eran nacionales pero la gestión de la implementación dependió de cada distrito en particular y asumió características procedimentales diversas. En la Ciudad de Buenos Aires, podemos distinguir diferentes etapas en las que se llevaron adelante las relocalizaciones que responden a las especificidades de los barrios (tamaño, entramados de organización, entre otras cuestiones) pero también a los intereses del gobierno local por los terrenos en los que se asentaban las villas -algunos ubicados en áreas en las que el Poder Ejecutivo se encontraba desarrollando políticas de recualificación, como es el caso del asentamiento Lamadrid en el barrio de la Boca- (Cravino, Fainstein, 2017).

LOS EFECTOS DE LAS RELOCALIZACIONES

En este artículo nos centramos en el análisis del proceso de relocalización de un conjunto de hogares al Complejo Habitacional “Barrio Padre Mugica”. Si bien este complejo de vivienda social no fue diseñado ni construido originalmente para albergar a esta población, los adjudicatarios fueron modificados bajo la presión ejercida desde el Poder Judicial para la ejecución de la sentencia. Esta *intercambiabilidad* de los destinatarios de la política de vivienda

social refuerza las perspectivas vivendistas del enfoque desarrollado por el Estado frente a la problemática habitacional. Según el PISA, con plazo a marzo de 2011, 220 familias de la villa 21-24 y 158 del barrio “Agustín Magaldi”, ambos ubicados en el sur de la CABA en el barrio de Barracas debían reubicarse en el conjunto (ACUMAR, 2010). Sin embargo, este plan de relocalizaciones presentó a lo largo de su implementación una serie de transformaciones. A diciembre de 2016, solo 187 familias de la villa 21-24 habían sido mudados y 56 de “Magaldi” - otras 36 fueron reubicadas en otro complejo habitacional y las restantes deben atravesar un proceso de reurbanización en sus terrenos de origen-. Junto a estas familias, fueron relocalizadas en el complejo de viviendas un conjunto de hogares denominados “los sueltitos”⁸ y aproximadamente 340 familias provenientes del ex asentamiento Villa Cartón, producto también de un proceso de judicialización. De esta manera, el poblamiento del conjunto urbano Barrio Padre Mugica, surgido en el marco de un programa orientado a la inclusión social, poco a poco se convirtió en una herramienta del poder ejecutivo de la ciudad para dar respuesta a los crecientes procesos de judicialización que requieren una política activa frente a la cuestión del déficit habitacional.

En septiembre del 2013 se realiza la primera relocalización de lo que fue concebido como el sector de población más vulnerable de la villa 21-24: casos prioritarios de salud y hogares ubicados en el centro del meandro de Brian. Si bien para estas reubicaciones se incorporaron instancias de acompañamiento por parte de equipos del IVC, estos procesos de alcance limitado no pueden considerarse como un abordaje participativo en la implementación de la política. Asimismo, pese al “acompañamiento”, la llegada al Complejo destapó nuevos problemas en relación a la calidad técnica de la construcción y la profundización de los conflictos de convivencia, relacionados en su mayoría al uso de los espacios comunes. La instalación informal de caballerizas y lugares de acumulación de cartones y residuos reciclables abrió una disputa entre los vecinos, donde se ponían en tensión las estrategias de vida de muchas familias junto a los riesgos ambientales y las modalidades de tomas de decisión y apropiación de los espacios compartidos en una nueva forma de convivencia. Estos nuevos conflictos retrasaron los tiempos programados para las siguientes relocalizaciones.

Como consecuencia de los reclamos por parte los primeros hogares relocalizados respecto a los desperfectos técnicos y a los conflictos de convivencia con el resto de los pobladores se retrasaron las siguientes etapas de las mudanzas y, sumado a las problemáticas en los barrios

8

de origen desarrolladas más arriba, se generaron instancias de negociación con el Poder Ejecutivo local en las que se modificaron ciertos aspectos de la política diseñada.

Habitar un nuevo barrio

Como mencionamos previamente, la localización de los complejos habitacionales de vivienda social se ha desarrollado históricamente sobre terrenos periféricos y alejados de los servicios urbanos, reproduciendo -o en algunos casos intensificando- la situación de segregación en que las familias se encontraban previamente. Su estructura constructiva ha tendido a segregar a sus habitantes respecto a la ciudad, generando una sensación de desarraigo y estigmatización. Estos factores parecen reproducirse para el Complejo Padre Múgica. Esta política, amparada en un discurso de riesgo ambiental y habitacional, promovió la relocalización y desplazamiento de población desde áreas centrales hacia otras periféricas.

El perfil demográfico de la Comuna 8, donde se localiza el Conjunto Habitacional, evidencia la concentración en este punto de la ciudad de sectores altamente vulnerables y la ausencia del Estado en términos de equipamientos. La llegada de nuevos grupos numerosos de población en situaciones de riesgo, termina por intensificar las características ya presentes del territorio. El contexto de escasez de la Comuna 8, del barrio Villa Lugano y del reciente Complejo Barrio Padre Mugica allí situado, obliga a la problematización sobre el doble impacto de las relocalizaciones. Por un lado el impacto sobre el territorio, aumentando la demanda de servicios en un contexto de escasez, así como la concentración – y relegación – de los sectores populares en un sector periférico de la ciudad. Por otro lado, el efecto del nuevo lugar de residencia para los hogares que han sido mudados, lo cual despierta el interrogante acerca de si, en efecto, la política buscó promover un mejor vivir (Najman, 2017).

Retomaremos aquí el enfoque de Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades (AVEO) propuesto por Kaztman (1999; 2000) para identificar en qué medida la política analizada ha incidido en el acceso al bienestar de los hogares destinatarios. Nos proponemos identificar las alteraciones o continuidades en las Estructuras de Oportunidades, identificando la composición y disponibilidad de diversos activos o capitales que poseen los hogares (Abramo, 2003; Kaztman, 1999; 2000).

El *capital locacional* (Abramo, 2003), puede ser pensado como un activo que se configura bajo el eje barrial. Entendemos al capital locacional como aquellos recursos relacionados tanto a las externalidades del barrio como a las propiedades intrínsecas al mismo,

que son utilizados por los hogares para su reproducción. Como todo recurso, en función a la estructura de oportunidades vigente, puede constituirse en activo o pasivo para el alcance del bienestar y la inclusión social de quien lo posee (Kaztman, 1999). La llegada a un barrio que ocupa un lugar particularmente relegado de la división social del espacio en el marco de la ciudad central, impactó de manera negativa en sus estructuras de oportunidades. Los déficit de equipamiento de salud, educación, comunitario y de esparcimiento y cultura, generaron una disminución sobre los recursos de los hogares. Las familias incluso, siguen resolviendo muchas de sus necesidades en otras zonas de la ciudad, mayoritariamente donde residían previamente, mientras que en otros casos han abandonado actividades por razones de distancia geográfica sin poder retomarlas en su actual residencia, ya sea por falta de cupos, desconocimiento o ausencia de estos tipos de servicios en la localización actual.

En relación a los recursos intrínsecos al barrio, Abramo (2003) diferencia aquellos que surgen a partir de la presencia de una proximidad organizada en contraposición de una simple proximidad geográfica. Entre estos mencionamos la pertenencia a redes de relaciones y el desarrollo de economías barriales que contribuyen a la formación de la identidad y de estrategias de supervivencia. Las relocalizaciones hacia un hábitat totalmente diferente, implicó la desterritorialización de estas redes y el riesgo de pérdida de estas relaciones acumuladas, causando impactos negativos en los modos en que los hogares resuelven muchas de sus necesidades. La política no ha contemplado los efectos de la relocalización sobre la red de relaciones de los afectados, considerando que la sola convivencia de un grupo de personas o de hogares en un mismo territorio generaría de manera automática comunidad. Asimismo, la ausencia institucional en el territorio ha impedido la reconstitución de lazos de intercambio, interacción y cooperación que habiliten círculos virtuosos de comunidad e integración. En el mismo sentido ha operado la ausencia de espacios de intercambio comunitario tales como centros de formación, centros comunitarios y de salud, espacios de recreación, entre otros.

En segundo lugar, el capital humano y social (Kaztman, 2000) varía en el tiempo en función de las transformaciones de las estructuras de oportunidades de la sociedad. En este sentido, este tipo de capital puede leerse como la posesión de buen estado de salud, de calificaciones requeridas por el mercado de trabajo en un momento determinado, de las destrezas y habilidades demandadas por los empleos de calidad. La posibilidad de poseer capital social se relaciona con el tipo de lazos que vinculan los individuos con sus redes de pertenencia, en este sentido, el capital social se instala en las relaciones, dificultando su traslado cuando los individuos abandonan sus redes de pertenencia, como sucede como consecuencia de las

relocalizaciones. En relación a los impactos de la mudanza sobre la disposición de recursos que faciliten el acceso al empleo, algunos habitantes destacan posibles consecuencias positivas sobre las posibilidades de insertarse laboralmente en mejores puestos de trabajo. Sostienen que la condición de villeros implicaba efectos negativos como producto del estigma social y que el hecho de contar actualmente con una dirección en el documento de identidad que acredite que no viven en un barrio informal, es suficiente para acceder a otro tipo de empleo. Como contracara, la mudanza impactó negativamente sobre el acceso al empleo de quienes utilizaban sus viviendas anteriores como unidades productivas. Aún sin colaboración por parte de los organismos estatales responsables, en el nuevo barrio vuelven a formarse incipientemente comercios y locales que intentan dar surgimiento a una economía barrial. Sin embargo, estas estrategias reproducen modalidades marginales de inserción laboral. Al observar la composición de los recursos de los hogares no vemos un cambio positivo tras la mudanza hacia una mejor inserción en el mercado de trabajo. Las formas de reproducción de los hogares continúan asociándose a formas de subsistencia lideradas principalmente por empleos precarios, ayuda del Estado y la ayuda por parte de organizaciones comunitarias o barriales. En consecuencia, podemos afirmar que la mudanza no ha facilitado el acceso a nuevas redes de empleo que establezcan lazos más firmes con el mundo del trabajo. Por el contrario, aun en este nuevo entorno parecen reproducirse, y en varios casos aún intensificarse, los vínculos precarios que unen a esta población con el mercado laboral a la vez que se reconstruye, incipientemente, una economía barrial.

En tercer lugar, los activos físicos de tipo materiales (Kaztman, 2000), remiten a la posesión de bienes durables como vivienda, maquinarias o vehículos particulares. Para los sectores populares, la vivienda constituye el capital material de tipo físico por excelencia y en este sentido, las relocalizaciones facilitaron la obtención de un activo de gran peso. Sin embargo, la tenencia aún es informal y domina un desconocimiento sobre las formas de pago de las cuotas y la escrituración de la vivienda. Además, los problemas arquitectónicos y de mantenimiento de los edificios no tardaron en aparecer y con ellos una serie de conflictos de jurisprudencia entre los diferentes organismos estatales y actores que intervinieron en la construcción del complejo. Por otro lado, el activo vivienda tiene la particularidad de ser un recurso físico intercambiable, lo cual abre nuevos interrogantes respecto al valor asignado a este recurso. Debido a las precariedades constructivas, la localización en la ciudad, el “clima social” del barrio y su estigmatización, los habitantes ponen en duda el “valor de mercado” de las viviendas que les fueron entregadas.

Por último, en relación a las transformaciones sobre los activos financieros de los hogares, la entrega de las viviendas se ha realizado mediante el compromiso de pago de cuotas sociales. En este sentido, si bien aún prevalece un clima de desinformación al respecto, la política convirtió a estos hogares en “sujetos de préstamo”, habilitando canales formales de acceso a la vivienda y a la propiedad con los que antes no contaban. Como contracara negativa del acceso a este recurso, al tratarse de hogares con altos niveles de vulnerabilidad económica y social, implicó en muchos casos asumir un compromiso de pago con un arancel aún incierto, el cual posiblemente no pueda ser afrontado. Esto último pone en duda si el acceso a créditos sociales constituye un activo o un pasivo para estos hogares.

De lo anterior, podemos concluir que las relocalizaciones lejos de haber transformado las estructuras de oportunidades de los hogares posibilitando su inclusión social o la disminución del riesgo a la vulnerabilidad, han reproducido y aceitado los mecanismos que profundizan su vulnerabilidad y aislamiento, generando a través del surgimiento de un barrio, nuevos dispositivos reproductores de la desigualdad.

El “mientras tanto”

Además de destacar algunas cuestiones que pudieron observarse en los hogares que fueron relocalizados al Barrio Padre Mugica, es posible señalar ciertos efectos sociales, simbólicos y territoriales que se revelaron en la villa 21-24 de Barracas y el barrio “Agustín Magaldi” a partir del comienzo de la implementación de la política de reubicaciones. Los asentamientos demandaron a lo largo de estos años sostenidamente espacios de articulación con el Estado en el diseño e implementación de la política, y por la falta sistemática de información. La incertidumbre fue una marca característica de este proceso, cuestión que posee un efecto disciplinador sobre las poblaciones (Auyero y Swistun; 2008) que no puede planificar su vida a corto, mediano y largo plazo en el marco de esta situación.

Para demandar contra estas problemáticas se conformaron en ambos barrios organizaciones sociales *ad hoc* que trataron específicamente la problemática de las relocalizaciones. En el barrio “Magaldi” estaba compuesta por delegados de todo el asentamiento (incluidas aquellas familias que debían ser reurbanizadas y no relocalizadas), pero en la villa 21-24 se conformó separada de los espacios de organización preexistentes en la villa – su junta vecinal-, y abarcó solamente los sectores que se encontraban dentro de lo delimitado por el Estado como “camino de sirga”. Ambas organizaciones demandaron instancias de

articulación y negociación con el Poder Ejecutivo local, que fueron concedidas luego de varios meses: las denominadas “mesas de trabajo”. Las mismas cumplen un rol más bien informativo pero son los únicos momentos en los que los vecinos pueden disputar cara a cara con los funcionarios de los distintos ministerios del Poder Ejecutivo. En estas trayectorias organizativas jugaron un rol central los organismos de la Defensa Pública de la ciudad –la Defensoría General de la Ciudad y el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad- y en menor medida la Defensoría General de la Nación y algunas ONGs vinculadas al litigio de derechos humanos –la Asociación por la Igualdad y la Justicia y el Centro de Estudios Legales y Sociales-. Los abogados no solo acompañaron estos procesos como asesores legales y técnicos, sino que fueron parte misma de las organizaciones y ocuparon roles de referentes políticos para los afectados. Constituyeron elementos clave en la articulación con el Poder Judicial ya que eran los únicos legitimados para actuar en este ámbito, novedoso para los vecinos de la cuenca.

Esto dio lugar a *procesos de aprendizaje* por parte de los delegados del “enfoque de derechos”, perspectiva que atravesaba el accionar de estos funcionarios. Además, el mismo constituía un lenguaje con mayor legitimidad para la comunicación con los actores estatales que llevaban adelante la política.

Basándose en las formas que tomaron las primeras relocalizaciones al Complejo Habitacional “Padre Mugica” –tanto las de sus barrios como los rumores que llegaban de otros asentamientos de la CABA-, las principales demandas de los delegados de la villa 21-24 giraron en torno a la localización de las nuevas viviendas y su calidad constructiva. Así, lograron que se sancionara una ley a finales del año 2014 que estableció que, más allá de las 220 familias que debían mudarse a la Comuna 8, el resto sería reubicada a terrenos seleccionados por el “cuerpo de delegados” dentro de un perímetro cercano a la villa. De esta manera, no se rompería con sus vínculos preexistentes y con su espacio de pertenencia y no se afectaría la privilegiada localización de este asentamiento en el área metropolitana.

Por otra parte, una serie de efectos pueden englobarse en lo que los delegados llamaron los problemas del “mientras tanto”. Los mismos se vincularon con la falta de políticas estatales para preveer aquello que sucedería en los asentamientos hasta la implementación efectiva de las mudanzas y posteriormente a las mismas. El alargamiento de los tiempos (las mudanzas debían finalizarse en el año 2011) agravó fuertemente esta situación, que sigue sin ser considerada tanto por los actores del Poder Ejecutivo como por aquellos del Poder Judicial. En primer lugar se encuentran las dificultades generadas por la falta de actualización del censo que en 2011 definió cuántas y cuáles familias serían reubicadas. El crecimiento natural de la

población además de la rotación de los inquilinos generó que muchas de las familias que habitan el sector no esten censadas y no tengan por lo tanto el derecho a obtener una vivienda en el marco de estas políticas. Por otra parte, los problemas ambientales no son abordados por los actores estatales ni en relación a la educación ambiental ni con programas específicos de salud que se propongan diagnosticar y tratar a la población que espera ser mudada. Por último, no se han comenzado las obras en los terrenos que ya han quedado “liberados” luego de las primeras reubicaciones: quedan allí escombros y se acumula la basura, que ha generado plagas y problemas de inundaciones para los vecinos de la ribera.

Además de estas cuestiones, las demandas que estructuraron las formas de accionar del cuerpo de delegados en este período se ordenaron y centralizaron en la *localización* de las nuevas viviendas, su *método constructivo*. El objetivo fue que ninguna otra familia se mudara fuera de la Comuna 4 y que se utilizara para las viviendas el método constructivo “tradicional”. Estas dos demandas se cristalizaron en la presentación de un proyecto de ley ante la Legislatura porteña, elaborado desde el cuerpo de delegados, que se sancionó en noviembre del año 2014⁹.

CONCLUSIONES

La implementación de las políticas de relocalización de la ribera de la villa 21-24 de Barracas al Complejo “Padre Mugica” nos permite señalar algunas reflexiones sobre las políticas habitacionales desarrolladas a partir de la sentencia de la causa “Mendoza”. Como hemos mencionado, aquellos elementos que aparecían como novedosos en cierta medida –la magnitud de las reubicaciones, la intervención del poder judicial, el discurso de derechos y la interjurisdiccionalidad que debía tener la política- parecieron restringirse a su dimensión discursiva, consolidando, en la práctica, intervenciones que reprodujeron viejas tendencias de la política habitacional, ambiental y social metropolitana. El bajo porcentaje de reubicaciones concretadas y la gran fragmentación entre los organismos que debían llevarlas adelante marcaron obstáculos para el cumplimiento del plan original.

⁹ La ley sancionada suponía la re zonificación de cinco terrenos dentro de un perímetro cercano a la villa: “La norma obliga al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a disponer de tierras fiscales o gestionar los acuerdos o financiamiento para la adquisición de predios para la urbanización de villas o asentamientos o casos de relocalización total o parcial de población existente en las mismas condiciones de alto riesgo ambiental”

Por otro lado, las potencialidades que parecían presentar la vinculación del gobierno local con el Poder Judicial en el diseño e implementación de esta serie de políticas, evidenciaron limitaciones en la práctica. El conjunto de intervenciones estatales observadas, difícilmente puedan interpretarse como componentes de una misma política habitacional integral, sino más bien como medidas “urgentes” tomadas por el Poder Ejecutivo porteño para dar respuesta a las exigencias del Poder Judicial Federal.

Asimismo, las intervenciones estatales lejos de promover el acceso a derechos, terminó reproduciendo un sesgo tradicionalmente vivierendista. Las acciones del gobierno porteño debían liberar el “camino de sirga” por su importancia para el saneamiento de la cuenca y la construcción de infraestructura urbana, y por tratarse según el PISA de los espacios que presentaban la mayor vulnerabilidad ambiental, sanitaria y habitacional. Lejos de resolverse, los complejos problemas del habitar se intensificaron tras el desplazamiento de población altamente vulnerable hacia un área segregada, implicando un empeoramiento en términos de localización y complejizando las estrategias cotidianas de los hogares.

Otro elemento que marcó la continuidad entre las políticas de relocalización fue el carácter homogeneizante en el abordaje de los territorios y la población afectada. Esta política de reubicación, al igual que las tradicionales, no consideró las especificidades y las opiniones de los destinatarios en el diseño y la implementación de la política. Los entramados sociales, materiales, simbólicos, así como los usos de las viviendas –residencial, productivo-, la articulación con el resto de la ciudad, entre otras dimensiones, no fueron consideradas en la planificación de la política. Un elemento que evidencia esta exclusión es el hecho de que el complejo habitacional al que fueron relocalizados no había sido diseñado originalmente para albergar a esta población.

Podemos identificar un doble efecto de las relocalizaciones que, lejos de garantizar la mejora de las condiciones de vida de los afectados, ha impactado negativamente sobre sus estructuras de oportunidades. Por un lado, observamos un impacto negativo sobre el territorio, al profundizar la concentración de sectores populares en un área periférica y segregada de la ciudad lo cual implicó el aumento de la demanda de servicios en un contexto de escasez. En segunda instancia, los efectos de la relocalización sobre las condiciones de vida de los hogares pone en duda la capacidad de la política para transformar positivamente sus estructuras de oportunidades. La mudanza no impactó positivamente sobre los modos de inserción socio – ocupacional de los hogares, generando incluso impactos negativos sobre la organización económica de los mismos, el acceso a sus fuentes de empleo e ingresos. La vivienda, en tanto

espacio de vida, si bien es considerada por muchos entrevistados como un “salto positivo” en sus vidas, dista mucho de ser una vivienda digna.

A pesar de las limitaciones que hemos enunciado, pueden destacarse una serie de efectos que podemos señalar como “positivos”. Las relocalizaciones generaron nuevos espacios de organización social en los barrios de origen (Villa 21-24), que impulsaron instancias de negociación con el Poder Ejecutivo no dispuestas en el PISA. Si bien algunas experiencias organizativas eran preexistentes al conflicto, otras se conformaron ad hoc, diferenciándose de las instancias colectivas presentes en el asentamiento. Además, los afectados incorporaron nuevos repertorios de acción colectiva producto de la articulación entre algunas modalidades “ya conocidas” (Tarrow, 1994) y otras novedosas relacionadas con la presencia de los actores del campo jurídico en el conflicto. Si bien los habitantes de la villa 21-24 de Barracas no pudieron frenar las relocalizaciones, la organización barrial logró condicionar ciertos aspectos del proceso: el diseño y localización de las nuevas viviendas y el control del avance de las obras, principalmente.

BIBLIOGRAFÍA

AZUELA, A.; CANCINO, M.A. (coord.) (2014): *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, PAOT, México, pp. 7 – 33.

BARTOLOMÉ, L.(1985): *Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas*, Ed. IDES N° 3, Buenos Aires, Pp 7 – 23.

CRAVINO, María Cristina; PALOMBI, Ariel (2015): “Políticas urbanas en el sur de Buenos Aires durante el gobierno de Mauricio Macri”, en *Cuadernos de Vivienda y urbanismo* Vol. 8 no 15. Universidad Javeriana. Bogotá.

CRAVINO, M. C. y FAINSTEIN, C. (2017): “Disputas por el acceso al ambiente sano y la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la Justicia y políticas públicas” (en prensa), en Cravino, Cristina. (coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. UNGS, Los Polvorines.

DELAMATA, G.; SETHMAN, A. y RICCIARDI, M.V. (2014): “Más allá de los estrados... Activismo

judicial y repertorios de acción villera en la ciudad de Buenos Aires”, en Pautassi, L. (dir.) *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Ed. Biblos, Buenos Aires, pp. 397 – 444.

FAINSTEIN, C. (2015): “La relocalización de población del camino de sirga de la Villa 21-24 ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de la acción colectiva en torno al reasentamiento”. Quid 16: Revista de Estudios Urbanos del IIGG N°5. Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1359>

MELÉ, P. (2003): “Introduction: Conflits, territoires et action publique” en MELÉ, P.; LARRUE, C.; ROSEMBERG, M.; *Conflits et Territoires*. Tours; Maison des Sciences de L` Home; Presses Universitaires François Rabelais; Págs. 13 a 32.

- MERLINSKY, María Gabriela (2013): “Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo”, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

NAJMAN, M. (2017): El nacimiento de un barrio. El caso del Conjunto Urbano Barrio Padre Mugica: impactos sobre el territorio y las estructuras de oportunidades de sus habitantes. Tesis de maestría.

OSZLAK, O. (1991): Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al Espacio Urbano, Ed. Humanitas, Buenos Aires, pp. 14 – 36, 147 – 198.

SMULOVITZ, Catalina (2008); “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en Argentina”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, vol. 48, No 190 – 191 (julio – septiembre / octubre – diciembre). Buenos Aires. Pp. 287 - 305

Trabalho enviado em 04 de julho de 2018

Aceito em 19 de novembro de 2018