

REGULARIZACIÓN DEL SUELO URBANO: REFLEXIONES SOBRE SU POTENCIAL COMO POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO Y HUMANO

URBAN LAND REGULARIZATION: REFLECTIONS ON ITS POTENTIAL AS AN URBAN AND HUMAN DEVELOPMENT POLICY

Artículo recibido el: 12/09/2024

Artículo aceptado el: 03/04/2025

Jailton Macena Araujo

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7244831858426121>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0488-0880>

jailtonma@gmail.com

Anderson Henrique Vieira

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7491277258612850>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8999-0044>

andersonhvieira@gmail.com

Talden Farias

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4382739797562529>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9799-8396>

taldenfarias@gmail.com

Los autores declaran no tener ningún conflicto de intereses.

Resumen

Partiendo del debate conceptual sobre la categoría de “desarrollo”, este trabajo pretende analizar cómo la regularización sostenible del suelo urbano (REURB) puede calificarse de política de desarrollo urbano y humano. Eso se debe a que el panorama urbano brasileño está fuertemente impactado por la desigualdad de acceso y la falta de infraestructura en los sectores socioeconómicamente menos favorecidos, lo que afecta directamente al modo de vida de las personas, sus posibilidades de elección y el acceso a derechos. Así, siendo la

Abstract

Based on the conceptual debate of the “development” category, this paper aims to analyze how sustainable urban land regularization (REURB) can qualify as an urban and human development policy. This is because the Brazilian urban scenario is strongly impacted by inequality of access and lack of infrastructure for less socioeconomically favored sectors, which directly impacts people’s way of life, their possibilities of choices, and access to rights. Thus, since REURB is an alternative to reduce social inequalities via the democratization of access to urban land and



REURB una alternativa para reducir las desigualdades sociales democratizando el acceso al suelo urbano y protegiendo el derecho a una vivienda digna, surge la pregunta: ¿cómo puede calificarse la REURB de política de desarrollo? Para proponer reflexiones al respecto, el trabajo adoptó una revisión bibliográfica con enfoque cualitativo, así como un análisis normativo, teniendo como marco principal la Ley n. 13.465/2017. Las conclusiones preliminares indican que la REURB puede considerarse una política de desarrollo urbano y humano siempre que se planifique y aplique teniendo en cuenta las múltiples características de la zona de intervención y de sus ocupantes, además de contar con la participación popular como presupuesto metodológico.

Palabras clave: desarrollo; derecho a la vivienda; regularización sostenible del suelo urbano.

protection of the right to decent housing, it is worth asking: How does REURB qualify as a development policy? To propose reflections in this regard, the paper adopted a bibliographic review with a qualitative approach as its methodology, in addition to normative analysis considering Law 13.465/2017 as its main framework. The preliminary conclusions suggest that REURB qualifies as an urban and human development policy as long as it is planned and implemented considering the multiple characteristics of the intervention area and its occupants, in addition to having popular participation as a methodological premise.

Keywords: development; right to housing; sustainable urban land regularization.

Introducción

El escenario del suelo urbano brasileño, organizado bajo la lógica de la propiedad privada individual y absoluta y según una planificación urbana conservadora y jerárquica, ha producido un cuadro inequívoco de exclusión territorial y desigualdad social. Esa situación se manifiesta, entre otras cosas, a través de la informalidad, el déficit habitacional, la distribución selectiva de la infraestructura urbana y sanitaria, las ocupaciones en áreas ambientalmente sensibles y el subdesarrollo.

Además, la respuesta del Estado a esos problemas consistió en “soluciones” basadas en el control de los espacios y la represión (a menudo violenta) de los movimientos que buscaban el cambio. En este sentido, con la promulgación de la Constitución Federal de 1988 (especialmente los arts. 182 y 183) y el posterior advenimiento del Estatuto de la Ciudad (Ley n. 10.257/2001), se produjo un importante cambio de paradigma, con el reconocimiento de la función socioambiental de la ciudad y la necesidad de legitimación jurídica de situaciones de hecho en la trama urbana que se encontraban al margen del derecho, desde una perspectiva estrictamente legalista-liberal, como las ocupaciones urbanas alternativas y resistentes. Además, se ha reconocido que el principal reto/obstáculo para una gestión

adecuada de las cuestiones urbanas es la pobreza. Por eso, ya no es posible concebir las políticas urbanas y de vivienda fuera del ámbito del desarrollo real, a riesgo de contribuir al mantenimiento de la desigualdad social. En efecto, la categoría de “desarrollo” presupone un cambio económico, político, humano y social.

Para lograrlo, una de las alternativas que puede contribuir a ello es la regularización del suelo urbano (REURB), que centra sus esfuerzos, entre otras cosas, en reducir las desigualdades sociales democratizando el acceso al suelo urbano y protegiendo el derecho a una vivienda digna. En definitiva, la regularización del suelo puede conceptualizarse como una política pública que incluye medidas jurídicas, urbanísticas, ambientales y sociales, llevadas a cabo por un equipo multidisciplinar, dirigidas a incorporar núcleos urbanos alternativos resistentes a la ordenación del territorio urbano. Su objetivo es garantizar el derecho social a la vivienda, el pleno desarrollo de las funciones sociales de la propiedad urbana, la propiedad y la ciudad, así como el derecho a un medio ambiente equilibrado, a la participación popular efectiva y a la emancipación social. Así pues, la pregunta es: ¿cómo puede calificarse la REURB como política de desarrollo?

Con el fin de proponer reflexiones preliminares sobre esa cuestión y fomentar el debate sobre otras perspectivas, este artículo pretende analizar cómo la regularización sostenible del suelo urbano puede calificarse de política de desarrollo urbano y humano, cuyos principales retos son el impacto socioeconómico de la desigualdad de acceso y la falta de infraestructuras en los sectores menos favorecidos, lo que afecta directamente al modo de vida de las personas, a sus posibilidades de elección y acceso a la ciudad y a derechos de ciudadanía más amplios. De ese modo, comprender la REURB como un factor de desarrollo exige entenderla como un instrumento para reducir las desigualdades, democratizando el acceso al suelo urbano y protegiendo el derecho a una vivienda digna.

Desde el punto de vista metodológico, se adopta el género de investigación teórica con un enfoque de comprensión práctica, siempre desde una perspectiva socio-jurídica, considerando las posibilidades de un enfoque dialéctico. El enfoque cualitativo se basa en entender el concepto de desarrollo como un fenómeno amplio con significados multivectoriales interconectados a partir de la centralidad de la promoción del bienestar social y económico. En esa línea, el trabajo se basa en una profunda bibliografía sobre las temáticas de desarrollo, regularización territorial y participación popular, siempre anclada en la hermenéutica constitucional del análisis normativo de la Ley Federal n. 13.465/2017.

En la primera sección de este artículo se aborda el desarrollo como medio para comprender el alcance de esta categoría y, a continuación, correlacionarlo con

las políticas urbanas, concretamente con la política de regularización del suelo urbano (REURB). La segunda sección esboza la configuración normativa y doctrinal de la REURB, para luego poder discutir cómo y por qué califica como política de desarrollo. Por último, la cuarta sección aborda un supuesto metodológico esencial para la problemática de este trabajo: la participación popular.

1 La noción de desarrollo: debate conceptual

Para empezar, es necesario establecer las bases teóricas en las que se basarán los análisis y debates de este artículo. Para ello, en este apartado se aborda el concepto de desarrollo como medio para comprender el alcance de esta categoría y, a continuación, correlacionarlo con las políticas urbanas, concretamente con la política de regularización del suelo urbano (REURB).

La categoría teórica “desarrollo” surgió de la necesidad de gestionar los efectos deletéreos del capitalismo industrial (Radomsky, 2015). En efecto, se constató que el capital (y, por lo tanto, el mercado) es selectivo tanto espacialmente como en cuanto a las actividades económicas a las que se dirige (Bacelar, 2003), es decir, invierte y desarrolla los sectores que le permiten reproducirse, multiplicarse y explotarse. El resultado de esa inversión selectiva es, en gran medida, la pobreza y la desigualdad social, lo que exige la presencia de un Estado fuerte en la planificación y ejecución de políticas públicas orientadas al desarrollo, expresadas, entre otras cosas, por el acceso a servicios y derechos (Rister, 2007).

Por ello, Bacelar (2003) subraya que el papel predominante del Estado es contrarrestar la relativa ausencia de inversión privada en determinados sectores, y no reforzar la inversión en áreas donde el mercado ya es activo. Por lo tanto, hay que centrarse en los sectores menos competitivos y en las zonas más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico, como la mayoría de los centros urbanos alternativos/resistentes¹ (generalmente denominados informales), así como regular sectores clave, dominados por el mercado, pero esenciales para garantizar una vida digna a la población.

En ese contexto, Oliveira (2002) subraya que la noción de desarrollo se opone al mero crecimiento económico (aunque forme parte de él). Para el autor, el

1 Aunque la Ley n. 13.465/2017 utilice el término “centros urbanos informales”, en este trabajo, debido a una opción teórico-metodológica sustentada por Gonçalves y Santos (2021), Alfonsin *et al.* (2023) y Fernandes (2022), se utilizará el término “centros urbanos alternativos/resistentes”. Esto se debe a que se entiende que el término “informal” no es adecuado para la planificación e implementación de políticas REURB que pretenden establecer un puente entre el panorama normativo/legal y las dinámicas de ocupaciones, costumbres y prácticas que producen la ciudad y contribuyen al acceso y permanencia de las personas en sus localidades (traducción libre).

desarrollo es una cadena de “complejos procesos de cambios y transformaciones económicas, políticas y, sobre todo, humanas y sociales” (Oliveira, 2002, p. 40, traducción libre)², que no puede explicarse dentro de los límites del crecimiento económico, aunque resulte de él. Precisamente por eso,

[...] El desarrollo pasa a entenderse como el resultado del proceso de crecimiento, cuya madurez se produce cuando se alcanza el crecimiento autosostenido, es decir, quizás la capacidad de crecer sin fin y de forma continua. En nombre del desarrollo se buscan valores crecientes: más bienes, más años de vida, más publicaciones científicas, más personas con doctorado, entre muchos otros (Oliveira, 2002, p. 41, traducción libre)³.

A partir de esa comprensión amplia y sostenida, la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1986), en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, reconoce el desarrollo como un derecho humano, caracterizado por la participación activa, libre y significativa de los individuos en la creación de políticas públicas orientadas al bienestar social. Cabe señalar que, en ese contexto, la regularización del suelo urbano puede entenderse como una política de desarrollo no sólo por su impacto territorial, sino también porque fomenta la inclusión social y la igualdad de acceso a los recursos urbanos, en consonancia con los principios de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible y justicia social (ONU, 1986).

Esa conjunción de elementos distintos y la continua cadena de variantes lleva a la conclusión de que la dimensión de esa categoría teórica, denominada desarrollo, es una percepción holística e integral que, aplicada al territorio, produce efectos concretos en la mejora de la calidad de vida de las personas a través de la planificación y ejecución de diversas políticas, como la vivienda, la salud, la educación, la seguridad, la cultura, el ocio, el medio ambiente y el clima.

Es en ese sentido que Oliveira (2022) discute las correlaciones entre desarrollo y medio ambiente, desarrollo humano y desarrollo e industrialización. En cuanto al medio ambiente, de las consideraciones del autor se desprende que cualquier plan de desarrollo que sea integrado y holístico debe considerar el uso racional y sostenible de los recursos naturales, de modo que no haya desproporcionalidad en la distribución de esos recursos.

2 Del original: “complexos de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social”.

3 Del original: “[...] o desenvolvimento passa a ser entendido como uma resultante do processo de crescimento, cuja maturidade se dá ao atingir o crescimento autossustentado, ou seja, talvez alcançar a capacidade de crescer sem fim, de maneira contínua. Em nome do desenvolvimento buscam-se valores crescentes: mais mercadorias, mais anos de vida, mais publicações científicas, mais pessoas com títulos de doutor, dentre vários outros”.

Esa percepción está en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁴ de la ONU, concretamente con los ODS 7, 11, 12, 14, 15, 16 y 17, que pretenden, respectivamente, garantizar el acceso a una energía asequible y sostenible; hacer que los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; garantizar modelos de producción y consumo sostenibles; adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; proteger, restaurar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres; y promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible.

En concreto, ese contexto exige reconocer que la explotación irracional del territorio, desvinculada de los principios de equilibrio ambiental, sostenibilidad y alternativas energéticas, agravará un problema urgente (y de larga data) relacionado con la emergencia climática y ambiental en el mundo. Desde hace más de dos décadas, Acsegrad (2002) ya venía reflexionando y alertando sobre esa cuestión, mostrando cómo la distribución espacial de la contaminación y la explotación irracional de los recursos naturales, expresada por “unas condiciones de saneamiento inadecuadas, la contaminación química de las viviendas y los lugares de trabajo y la eliminación incorrecta de residuos tóxicos y peligrosos” (Acsegrad, 2002, p. 52, traducción libre)⁵, se producen según criterios de raza y clase social. En otras palabras, en los lugares donde se concentran las minorías étnicas, donde la vulnerabilidad social es más pronunciada y donde el suelo urbano se ocupa mediante la posesión (centros urbanos alternativos/resistentes), suele haber mayores riesgos ambientales. Por ello, la noción de desarrollo no puede disociarse de la de justicia ambiental, entendida como “reparto equitativo de las partes y diferenciación cualitativa del medio ambiente” (Acsegrad, 2002, p. 54)⁶.

Para pensar en el desarrollo, primero se debe reflexionar sobre cómo el actual modelo de desarrollo (ultraliberal) no capta la urgencia de la cuestión ambiental y climática. Ese escenario, tangible desde finales del siglo pasado, ha quedado al descubierto en la última década y ha provocado tragedias, como el colapso de las presas de Mariana y Brumadinho, en el estado de Minas Gerais; decenas de deslizamientos de tierra, como el ocurrido en la ciudad de São Sebastião/SP; en Vila Sahy, donde las autoridades municipales, aun sabiendo que se trataba de una zona

4 Pacto global firmado en la Cumbre de las Naciones Unidas de 2015 por los 193 países miembros para promover el crecimiento sostenible. Aunque sus objetivos son, en realidad, difíciles de alcanzar, el pacto sirve como protocolo de intenciones que puede servir de base para una gestión pública y privada que contribuya al desarrollo sostenible a largo plazo (traducción libre).

5 Del original: “condições inadequadas de saneamento, de contaminação química de locais de moradia e trabalho e disposição indevida de lixo tóxico e perigoso.”

6 Del original: “distribuição equânime de partes e a diferenciação qualitativa do meio ambiente”.

de riesgo, mantuvieron en el lugar a la población ocupante; y, más recientemente, el hundimiento de la ciudad de Maceió/AL, debido a la explotación de sal gema por el grupo Braskem.

Cabe señalar que, en este contexto, al no aplicar las políticas de desarrollo (como las políticas de vivienda y la regularización del suelo), permitir que se lleven a cabo actividades potencialmente degradantes para el medio ambiente y, por tanto, hacer caso omiso de la urgencia climática y medioambiental, el Estado, como principal promotor del desarrollo (Rister, 2007), selecciona expresamente a los individuos que tendrán una mayor o menor esperanza de vida, utilizando su “poder político capaz de escrutar a la población urbana” (Foucault, 2003, p. 86, traducción libre)⁷. En ese sentido, emerge el principio de “vida desnuda”, en el que la construcción normativa permite la existencia de sujetos sin derechos frente a la “intersección entre el modelo jurídico-institucional y el modelo biopolítico de poder” (Agamben, 2004, p. 14)⁸.

Se puede decir que se trata del control de la vida a través de la acción (u omisión) estatal, configurando un (bio)poder de/sobre la vida y la muerte en relación a las personas. Las menores expectativas y oportunidades de vida – basadas en el acceso a derechos, servicios públicos y, consecuentemente, políticas de desarrollo – están casi siempre reservadas a los individuos pertenecientes a la población socioeconómicamente vulnerable (Radomsky, 2015). Es lo que Foucault (2003) concibe como la disciplinarización de los cuerpos, que se va transmutando y da lugar a la biopolítica, un escenario en el que el Estado controla los aspectos biológicos de la vida humana. Ese control se manifiesta en diversos ámbitos, como las políticas de fomento o control de la natalidad, las políticas de higiene e incluso fomentando el uso de semillas modificadas genéticamente, como expone Radomsky (2015).

En ese sentido, para Oliveira (2002), el desarrollo humano debe centrarse en la reducción de las desigualdades sociales, que afectan a gran parte de América Latina y aún más a Brasil. Eso significa que no basta con producir riqueza; es necesario garantizar su distribución de forma más equilibrada, “para alcanzar la deseada justicia social e implantar la democracia económica” (Rister, 2007, p. 239, traducción libre)⁹. En ese sentido, cabe destacar que esta producción de riqueza no debe confundirse con la mera circulación de dinero, sino con la ampliación de oportunidades y posibilidades para el desarrollo de una vida digna para

7 Del original: ““poder político capaz de esquadrihar a população urbana”.

8 Del original: “intersecção entre o modelo jurídico-institucional e o modelo biopolítico do poder”.

9 Del original: “de modo que se consiga alcançar a almejada justiça social e implementar uma democracia econômica”.

la población (desarrollo humano). Esa concepción también explica por qué la industrialización por sí sola no fomenta el desarrollo.

En esa dirección, Furtado (1998) reconoce la insuficiencia de la industrialización como única solución para insertar a los países considerados subdesarrollados en contextos de mayores niveles de desarrollo – económico, social, humano, etc. Desde esa perspectiva, el autor afirma que “el crecimiento económico tiene ahora como contrapartida el nacimiento de una nueva forma de organización social que redefine el perfil de la distribución de la renta” (Furtado, 1998, p. 27)¹⁰. Cabe mencionar que el autor no siempre fue partidario de esa línea argumental. Al principio, consideraba que la industrialización era una condición esencial para promover el desarrollo. Sin embargo, tras el proceso de industrialización de Brasil y el continuo subdesarrollo del país, reconoció la necesidad de combinar múltiples elementos para lograr un desarrollo eficaz.

Aún desde esa perspectiva, Furtado (1998) señala que el proceso de industrialización sin promoción de desarrollo efectivo – como ocurrió en Brasil – sólo puede ser comprendido a partir de lo que él denomina “nuevo capitalismo”, que objetivamente se refiere a la preponderancia del capital transnacional en detrimento del Estado nacional. En otras palabras, se trata de la inserción de los países en el orden económico mundial bajo la hegemonía de las grandes potencias, lo que se traduce en la estandarización de planes y escenarios de crecimiento económico financiados con préstamos internacionales (como los del FMI), así como en la sumisión a los intereses y estructura necesaria para que el capital internacional se expanda y explote los territorios locales, multiplicándose a costa de esos países.

El subproducto de esa ecuación no es sólo el mantenimiento, sino la profundización de las desigualdades sociales y la proliferación de diversas crisis: financiera, ecológico-ambiental, cultural, democrática, representativa e institucional (Castells, 2018). Además, se fomenta una relación de superexplotación (incluida la explotación simbólica) entre el centro global y la periferia. Para Castells (2018), la crisis actual no es solo de la democracia liberal, sino del propio modelo de desarrollo que promueve. Ante ese escenario, no queda otra alternativa que crear nuevas formas de representación y control público del Estado, con miras a proteger el derecho al desarrollo de los sujetos, entendido como “igualdad de oportunidades, inclusión en el mercado, conocimiento de las mejores opciones económicas y sociales y cooperación” (Rister, 2007, p. 244, traducción libre)¹¹.

10 Del original: “crescimento econômico passa a ter como contrapartida o nascimento de uma nova forma de organização social que redefine o perfil de distribuição de renda”.

11 Del original: “igualdade de oportunidades, inclusão no mercado, conhecimento das melhores opções econômicas e sociais e cooperação”.

Al mismo tiempo, ese escenario de sobreexplotación y crisis se ha actualizado con la llegada del internet de las comunicaciones, el internet de la logística y el internet de las cosas, fuertemente monopolizados por las *big tech* (Morozov, 2018), que ha desplazado la centralidad económica hacia un enfoque en los datos y la información. Gallegos (2021) denomina a ese fenómeno “transferencia infocognitiva”, precisamente porque representa una extracción de conocimientos, realizada a través del flujo de emigrantes cualificados; la apropiación por las transnacionales de investigaciones científicas producidas en el Sur global por investigadores locales; la biopiratería, caracterizada por la devastación y apropiación de la biodiversidad; e incluso la extracción de conocimientos ancestrales para la generación de nuevas tecnologías.

Según Gallegos (2021, p. 153, traducción libre), romper con esas nuevas formas de explotación y mantenimiento del subdesarrollo en determinados territorios pasa por “construir plataformas sociales con tecnologías abiertas y las correspondientes regulaciones que permitan el florecimiento de la innovación social”¹². Cabe añadir que dicha construcción debe tener en cuenta las características específicas de cada localidad, a fin de potenciar los elementos favorables y minimizar las debilidades del territorio, contribuyendo así a un equilibrio relativo. Se trata de un desarrollo endógeno, basado en la participación popular efectiva, con el pueblo en el centro del debate.

Esa discusión enlaza con las reflexiones de Oliveira y Lima (2003) sobre la participación popular (tema que será abordado en la última sección de este artículo) en las políticas de desarrollo, especialmente en las de vivienda. Para los autores, la falta de participación popular en los procesos de toma de decisiones incide directamente en la centralización y jerarquización del urbanismo. Ese proceso se traduce en un desarrollo exógeno y estandarizado, que ignora las peculiaridades, potencialidades y limitaciones de cada localidad como forma de contribuir a un desarrollo articulado e integrado. Ese reflejo centralizador se observa claramente en Brasil, donde la planificación de la ciudad genera una grave fragmentación social, desigualdad socioespacial e informalidad urbana, alejándose del concepto de desarrollo discutido por Oliveira (2002), Radomsky (2015), Rister (2007), Furtado (1998) y Oliveira y Lima (2003). Ese escenario pone de relieve la necesidad de debatir alternativas.

En ese contexto, dado que uno de los principales objetivos de la REURB

12 Del original: “construção de plataformas sociais com tecnologias abertas e as respectivas regulamentações que permitam que a inovação social floresça”.

sostenible es reducir las desigualdades sociales, democratizando el acceso al suelo urbano y protegiendo el derecho a una vivienda digna, esta política puede calificarse como un importante instrumento de desarrollo. Para ello, es fundamental comprender su naturaleza jurídica y social, que se analizará a continuación.

2 Regularización de suelo urbano (REURB): breve revisión conceptual de la ley y en la doctrina

La política de REURB no es exactamente una novedad en Brasil, dada la existencia de leyes y actos normativos que han tratado el asunto de forma dispersa desde la década de 1960. Algunos ejemplos son el Decreto-Ley n. 271/1967, la Ley n. 6.766/1979 y la Resolución CONAMA n. 369/2006. Sin embargo, recién con la Ley n. 11.977/2009 se reguló esa política a nivel nacional y luego, en materia de regularización de tierras urbanas, fue derogada por la Ley n. 13.465/2017, que constituye el actual marco legislativo de la REURB, junto con el Decreto n. 9.310/2018. Además de esas normas, existen leyes locales, leyes orgánicas y constituciones estatales de cada entidad federal que tienen competencia en la materia. En ese sentido, su concepto jurídico está tratado en el art. 9 de la Ley n. 13.465/2017, que establece:

Se establecen las normas y procedimientos generales aplicables a la Regularización del Suelo Urbano (REURB) en el territorio nacional, que comprende medidas jurídicas, urbanísticas, ambientales y sociales destinadas a la incorporación de los núcleos urbanos informales a la ordenación del territorio urbano y a la titulación de sus ocupantes (Brasil, 2017, traducción libre)¹³.

Así, partiendo del concepto esbozado por la ley y considerando que una política pública es un conjunto de decisiones y acciones político-administrativas orientadas a organizar la sociedad y, en consecuencia, la ciudad en sus diversos aspectos (Bacelar, 2003), se entiende que la REURB no puede reducirse a un mero procedimiento administrativo. Por el contrario, se trata de una política pública multisectorial. Esa perspectiva se ve reforzada por el propio concepto jurídico establecido en el citado art. 9, ya que la regularización del suelo urbano no se define sólo como un conjunto de actuaciones y decisiones técnico-administrativas, sino como una iniciativa más amplia y multidimensional.

¹³ Del original: “Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

Implica directrices, planificación y procedimientos que inciden en los ámbitos jurídico, medioambiental, social y urbanístico, entre otros, de las zonas objeto de intervención. No por otra razón, la REURB es ante todo una política pública de desarrollo.

Siguiendo con el concepto jurídico presentado en la nueva ley, es posible observar lo que puede caracterizarse como una jerarquía entre las principales dimensiones de esa política, con una preponderancia de las medidas jurídicas. Eso se debe a que el legislador ha hecho hincapié en la “titulación de los ocupantes” como condición indispensable para garantizar el derecho a la vivienda, lo que, además de ser una falacia jurídica, puede indicar un refuerzo de la jerarquización de la política de REURB, centrándose en los aspectos jurídico-dominiales. Esos aspectos, si bien pueden garantizar un título de propiedad (y, por consiguiente, la seguridad de la tenencia), no garantizan, por sí solos, una vivienda y una dignidad de vivienda plenas, “[...] ir en contra del marco conceptual y jurídico más amplio construido desde finales de los años 70 e ignorar las lecciones de la experiencia internacional” (Fernandes, 2022, p. 9, traducción libre)¹⁴.

Precisamente por esa limitación, aunque la mera regularización jurídico-registral pueda representar crecimiento económico – en la línea de lo que sostiene Soto (2001) – al favorecer la inclusión de miles de propiedades en el mundo jurídico formal (como ocurrió en Perú) y transformarlas en activos financieros transferibles, adquiribles y garantizables, no es una política de desarrollo. Y es que, como se discute en Oliveira (2002), Radomsky (2015), Rister (2007), Furtado (1998) y Oliveira y Lima (2003), el desarrollo real no puede medirse unilateralmente por índices econométricos, sino por el equilibrio en el acceso a servicios, derechos e ingresos, promoviendo una mayor igualdad social.

Dicho escenario pudo observarse recientemente en el caso de Perú, donde se implementó una política integral de REURB en todo el país, pero con un enfoque casi exclusivo en los aspectos legales de la propiedad. El resultado de dicho enfoque fue la “legalización” de cientos de miles de núcleos urbanos, sin garantizar, no obstante, una infraestructura urbana adecuada para dotar a sus ocupantes de una vivienda digna. Fernandes (2022), al analizar la política REURB adoptada en Perú, argumenta que las promesas de mayor acceso al crédito, mejoras en la vivienda y erradicación de la pobreza no se han materializado a partir de la titulación, legalización y formalización de los llamados “asentamientos informales”. Por el contrario, la experiencia peruana ha generado externalidades negativas, como

¹⁴ Del original: “[...] indo contra o marco conceitual e jurídico mais amplo construído desde o final da década de 1970 e ignorando as lições da experiência internacional”.

“el encarecimiento del suelo, más ocupaciones ilegales, mala calidad urbano-ambiental de los asentamientos, nuevas distorsiones de las relaciones de género, etc. [...] y la ‘expulsión por el mercado’ de los residentes” (Fernandes, 2022, p. 12, traducción libre)¹⁵.

Además de las implicancias mencionadas, otro subproducto de la política de REURB en Perú fue la alta tasa de mortalidad de la población durante la pandemia de COVID-19. Eso resultó no sólo de la vulnerabilidad del sistema de salud, como en la mayoría de los países (Pandiello; Chaparro, 2020), sino también de la necropolítica habitacional (Mbembe, 2018) implementada en ese país. Al priorizar únicamente la regularización legal, se descuidaron, entre otras cosas, las soluciones de saneamiento adecuadas a la realidad ambiental de cada lugar. Como consecuencia, se privó a la población de medidas básicas como el lavado de manos con agua corriente y el aislamiento social efectivo en sus viviendas, que, aunque ahora debidamente regularizadas, se volvieron aún más inseguras (Fernandes, 2022).

Por otro lado, desde una perspectiva más adecuada a la realidad urbana brasileña – que es extremadamente asimétrica – y que considere efectivamente la necesidad de abarcar la multiplicidad de facetas de la REURB y los supuestos del desarrollo, entendido más allá del mero crecimiento económico, puede conceptualizarse como una política pública que englobe, como mínimo, medidas jurídicas, urbanísticas, ambientales y sociales. Esas medidas deben ser llevadas a cabo por un equipo multidisciplinar y tienen por objeto incorporar núcleos urbanos alternativos/resistentes a la ordenación del territorio urbano, así como la titulación de sus ocupantes. El objetivo es garantizar el derecho social a la vivienda, el pleno desarrollo de las funciones sociales de la propiedad urbana, la propiedad y la ciudad, así como el derecho a un medio ambiente equilibrado, la participación popular efectiva y la emancipación social. En otras palabras, es lo que se puede denominar un “REURB sostenible” o “REURB completo”, ya que tiene plenamente en cuenta las necesidades de la zona intervenida (Correia; Farias, 2015), configurándose, así como una política de desarrollo completa. Eso se debe al hecho de que

El desarrollo humano es mucho más importante y complejo que los programas de urbanización de áreas degradadas. Abrir una calle, construir edificios e implantar un saneamiento básico es mucho más fácil de conseguir que la emancipación de los excluidos. Se han acostumbrado a vivir sin sueños. No ven perspectivas de un futuro mejor. La cuestión de la inclusión urbana implica cuestiones mucho más amplias

15 Del original: “preços mais altos dos terrenos, mais ocupações, baixa qualidade urbanístico-ambiental dos assentamentos, novas distorções das relações de gênero etc. [...] e a ‘expulsão pelo mercado’ dos moradores”.

que la construcción de espacios físicos. La inclusión social implica construir espacios psicológicos y culturales. La pobreza no puede resolverse sólo con acciones visibles, porque lo visible es la externalización de la pobreza, la pobreza real no se ve. Si no se abordan las causas de la pobreza, no se puede hablar de desarrollo urbano (Gazola, 2022, p. 64-65, traducción libre)¹⁶.

En términos generales, se trata de incluir/incorporar la realidad en la que viven millones de personas a la dinámica urbana de forma integrada. Sin embargo, esa incorporación debe tener como objetivo el desarrollo del área objeto de intervención, lo que incluye la creación de oportunidades de empleo y renta, la presencia del Estado, expresada a través de la prestación de servicios y equipamientos públicos (sanidad, transporte, educación, cultura, ocio, etc.), y una estructura urbana adecuada a la realidad local y a las necesidades de la población ocupante. De ese modo, no se trata sólo de reconocer y legitimar jurídicamente una situación de ocupación del tejido urbano, sino de garantizar la permanencia de la población en la zona ocupada. Como ya se ha dicho, va más allá de la mera garantía de un techo jurídicamente regular; se trata de la protección de la dignidad de la vivienda.

Así pues, después de entender, en términos generales, en qué consiste la REURB, es hora de discutir cómo y por qué puede calificarse de política de desarrollo, tema que se tratará en la siguiente sección.

3 ¿Cómo puede calificarse la REURB sostenible de política de desarrollo?

Existen al menos tres evidencias que pueden calificar a la REURB de política de desarrollo urbano y humano. El primero de ellos son los propios objetivos a los que se destina la regularización del suelo urbano, recogidos en el art. 10 de la Ley n. 13.465/2017; el segundo se centra en el reconocimiento de la REURB como derecho subjetivo del ciudadano; y, por último, se menciona la inclusión de la política urbana en el Título VII de la Constitución Federal de 1988 (CRFB), que trata del Orden Económico y Financiero (Brasil, 1988).

En primer lugar, el inc. I del art. 10 de la Ley n. 13.465/2017 indica que el objetivo de la REURB es asegurar la correcta urbanización del área objeto de

16 Del original: “O desenvolvimento humano é muito mais importante e complexo que programas de urbanização de áreas degradadas. Abrir uma rua, construir prédios, implantar saneamento básico é muito mais fácil de realizar do que a emancipação dos excluídos. Estes se habituaram a viver sem sonhos. Não veem qualquer perspectiva de um futuro melhor. A questão da inclusão urbana implica em questões muito mais abrangentes que uma construção de espaços físicos. A inclusão social implica na construção de espaços psicológicos e culturais. A pobreza não se resolve apenas com ações visíveis, pois visível é a exteriorização da pobreza, a verdadeira pobreza não se vê. Sem combate às causas da pobreza, não há como se falar em promoção urbana”.

intervención y garantizar la prestación de los servicios públicos a los ocupantes (Brasil, 2017). Por “urbanización” se entiende una estructura urbana adecuada, con presencia de equipamientos públicos y colectivos, así como soluciones de saneamiento apropiadas, entre otros aspectos. Se consideran servicios públicos el suministro de agua en cantidad y calidad adecuadas, la electricidad, el transporte público, etc. De esa forma, se observa que ese objetivo es fundamental para que la población permanezca en el área regularizada de forma digna y, por lo tanto, se caracteriza como una contribución al desarrollo local, siempre que sea efectivamente considerado desde la fase de planificación.

También es objetivo de la política REURB la creación de unidades inmobiliarias compatibles con la ordenación del territorio urbano y el establecimiento de derechos reales sobre las mismas a favor de sus ocupantes (art. 10, II). Esa intención reconoce la necesidad de crear o adaptar las viviendas a la realidad vivida por la población beneficiaria desde el punto de vista socioespacial, lo que está en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, como se expuso al principio de este artículo, y también armoniza con la Observación General n. 04 de las Naciones Unidas, que, según Milovic (2004), trata de la necesaria adaptación de la vivienda a las expresiones de la identidad cultural de la localidad, promoviendo así su desarrollo. Ese contexto exige un cambio en la gobernanza, la planificación y la ejecución de la política REURB, en el sentido de “moldear nuestra mirada hacia lo que no está representado en los arquetipos institucionales” (Almeida; Almeida; Vieira, 2023, p. 112, traducción libre)¹⁷ y normas, como ocupaciones urbanas caracterizadas por la resistencia y alternativas al modelo formal, que se estructuran sobre la base de la informalidad, adoptándola como forma de vida y vivienda (Almeida; Almeida; Vieira, 2023).

Siempre en relación con el último objetivo mencionado, el legislador optó por utilizar el término “derechos reales” y no mencionó directamente la propiedad, aunque el «espíritu» general de la ley refleja una preferencia por la propiedad exclusiva¹⁸. En ese sentido, no hay que perder de vista que la propiedad absoluta y exclusiva, tal y como se entiende clásicamente en el Derecho Liberal, no siempre es

17 Del original: “moldar o olhar para o que não se encontra representado nos arquétipos institucionais”.

18 Ese contexto se observa en diversas disposiciones, como la definición de la legitimación de la tierra (principal instrumento jurídico-urbanístico de regularización) en el art. 23 y la posibilidad/facilitación de la conversión automática de la legitimación de la posesión en derecho de propiedad, siempre que se cumplan los requisitos del art. 183 de la CRFB (Brasil, 1988). Ese énfasis en el título de propiedad individual deja de lado modelos de propiedad diversos y alternativos orientados a la comunidad y al desarrollo comunitario, y reproduce estigmas jurídicos que concentran la seguridad de la tenencia en aspectos estrechos y no inclusivos del desarrollo humano (traducción libre).

el modelo más adecuado para proteger los intereses del suelo de una determinada localidad, especialmente cuando se trata de áreas de interés para el mercado inmobiliario y ocupadas por población vulnerable, tal y como ha advertido Fernandes (2022).

Dentro del objetivo incluido en el inc. III del art. 10 se enumera como prioritaria la ampliación del acceso al suelo urbanizado para la población de bajos ingresos (Brasil, 2017). Dicho propósito se deriva, lógicamente, de la vulnerabilidad social en la que viven los ocupantes de esos barrios y, por tanto, de la mayor necesidad de garantizar y proteger el derecho a la vivienda, lo que lo hace plenamente justificable. En ese contexto, hay una clara intención de reducir las desigualdades sociales democratizando el acceso a la tierra, que es también el principal objetivo del desarrollo, como ya ha expuesto Oliveira (2002).

Las disposiciones del art. 10 también fijan como objetivos en la aplicación de la REURB el fomento de la integración social y la generación de empleo y renta. En vista de ello, la generación de empleo y renta no es un aspecto fácilmente deducible cuando se piensa en la REURB. Sin embargo, es un elemento fundamental para garantizar la permanencia de las personas en las zonas regularizadas. En ese sentido, Fernandes (2010) sostiene que no basta con legalizar la propiedad de la tierra y promover la urbanización. Además, el éxito de la promoción de las políticas de REURB depende también de los programas de generación de empleo e ingresos para las comunidades excluidas, tal y como analizan Oliveira (2002) y Rister (2007). Más que producir riqueza, hay que garantizar que se distribuya de forma equilibrada. A ello contribuye la posibilidad de regularizar viviendas de uso mixto (residencial/comercial) como forma de garantizar los ingresos familiares (art. 13, § 4), así como fomentar la creación de entidades asociativas en forma de cooperación comunitaria, lo que facilita las transacciones comerciales, reduce los costes de producción y socializa las ganancias de forma equitativa.

Por otra parte, los incs. VI, VII, VIII y IX del art. 10 tratan, respectivamente, de los objetivos de garantizar el derecho social a una vivienda digna, cumplir la función social de la propiedad, organizar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes, así como realizar el principio constitucional de eficiencia en la ocupación y utilización del suelo (Brasil, 2017). Precisamente, esos objetivos van encaminados a garantizar un reparto más equitativo de las cargas y bonificaciones de vivir en las ciudades (en la línea de lo que ya preveía el Estatuto de la Ciudad). Más que eso, pretenden gestionar los distintos intereses y fuerzas que intervienen en la construcción del tejido urbano para lograr un desarrollo más equilibrado e integrado, por ejemplo, minimizando

los procesos especulativos que dificultan el acceso y la permanencia en la vivienda de los estratos sociales con menores ingresos. En otros términos

Redistribuir los frutos del desarrollo para alcanzar la ansiada justicia social e implantar la democracia económica, ya que la posesión de tales frutos por una minoría a lo largo del proceso histórico ha acabado dando lugar a una dualidad estructural que se ha dado en llamar subdesarrollo, que no ha hecho sino reforzar el proceso de concentración de la renta. Es necesario romper este círculo vicioso, en el que los que participan en el proceso no se dan cuenta de los frutos del mismo, siendo la redistribución un principio clave (Rister, 2007, p. 239, traducción libre)¹⁹.

En tal aspecto, es importante señalar que la predilección normativa de la Ley 13.465/2017 (y del ordenamiento jurídico brasileño en su conjunto) por la propiedad privada plena y exclusiva puede ser una barrera para esta redistribución, en la medida en que no democratiza el acceso y, por el contrario, exacerba la concentración de tierras y capitales en sectores ya privilegiados.

La segunda evidencia que califica a la REURB como política de desarrollo es el hecho de que se trata de un derecho subjetivo²⁰ para los potenciales beneficiarios. Eso significa que cualquier ciudadano, individualmente o a través de una acción colectiva, puede solicitar su aplicación al Poder Público. De ese modo, los residentes de centros urbanos alternativos/resistentes pueden solicitar la regularización del lugar en base a la Ley n. 13.465/2017 y, ante la inacción del municipio, presentar una demanda individual. En la misma línea, las asociaciones comunitarias pueden presentar demandas colectivas para garantizar la regularización de una zona determinada. En ese sentido, según Mukai (2008, p. 93, traducción libre), “el deber de regularizar surge claramente del derecho a la vivienda recogido en el encabezamiento del artículo 6 de la Constitución, que establece qué derechos sociales reconoce la Constitución”²¹. Esas disposiciones, combinadas con las previstas en los arts. 40, 182 y 183 (Brasil, 1988), también de la CRFB, constituyen la REURB en un derecho subjetivo de los potenciales beneficiarios, siempre que

19 Del original: “Redistribuir os frutos do desenvolvimento, de modo que se consiga alcançar a almejada justiça social e implementar uma democracia econômica, uma vez que a detenção de tais frutos por uma minoria ao longo do processo histórico acabou por fazer surgir uma estrutural dual a que se denominou subdesenvolvimento, que só vem reforçando o processo de concentração de renda. É preciso romper tal círculo vicioso, em que aqueles que participam do processo não percebem os seus frutos, sendo um princípio-chave a redistribuição, portanto”.

20 En términos generales, un derecho subjetivo es la capacidad que se confiere a un determinado sujeto para exigir legalmente el cumplimiento de una determinada obligación de acuerdo con la legislación vigente (traducción libre).

21 Del original: “o dever de regularizar nasce claramente do direito à moradia previsto no caput do artigo 6.º do texto constitucional, que estabelece quais são os direitos sociais reconhecidos pela Constituição”.

haya viabilidad técnica en términos de elementos jurídicos, ambientales, sociales y urbanísticos, y la solicitud sólo podrá ser rechazada en los casos en que haya riesgo no mitigable en el área de intervención, ocupación reciente no consolidada ni reversible y área de seguridad nacional.

En otras palabras, si la política REURB es técnicamente viable, el Gobierno está obligado a planificarla y ejecutarla en su totalidad, y si no lo hace, el poder judicial puede tomar las medidas necesarias para cumplir la obligación. Se puede decir que es un instrumento a favor del ciudadano para ver realizado y aplicado al territorio su derecho al desarrollo, así como el reconocimiento de la obligación del Estado de promover, en la medida de lo posible, el desarrollo integral de la ciudad, a través de la redistribución (su principal función) y de una gestión basada en valores y no en objetivos puramente económicos (Rister, 2007, p. 239).

Naturalmente, el resultado de esa obligación por parte del Poder Público sólo será eficaz si tiene en cuenta las múltiples dimensiones de la política y las necesidades de la zona de intervención y de sus ocupantes; de lo contrario, no será más que una forma de cumplir una orden judicial que no contribuirá en nada (o en muy poco) al desarrollo real. En la misma línea, hay que reconocer que el cumplimiento efectivo de las sentencias que imponen al Gobierno la obligación de planificar y ejecutar la política de REURB se topa con los retos presupuestarios y el argumento de la reserva de la posible (Costa; Romeiro, 2022).

La tercera y última evidencia que se discutirá aquí es la inclusión del Capítulo de Política Urbana en el Título VII de la Constitución Federal de 1988, que trata del Orden Económico y Financiero. En vista de ello, y desde la perspectiva del normativismo orientador y de la ideología constitucionalmente adoptada,

[...] la Constitución se despoja del velo de neutralidad y asume un discurso de carácter instrumental-transformador, en la medida en que la norma constitucional pretende establecer un programa de cambio de las estructuras sociales y económicas para el Estado y para la sociedad. En ese sentido, el discurso sobre la fundamentación de la legitimidad se desplaza de un aspecto puramente jurídico-formal –como es el caso de la legitimidad del ordenamiento jurídico en Kelsen o Hart – a una justificación material, ya que la Constitución Rectora determina la vinculación de la acción política (incluida la vida económica y social) al proyecto jurídico-social recogido en la Constitución (Clark; Corrêa; Nascimento, 2013, p. 279, traducción libre)²².

22 Del original: “[...] a Constituição despe-se do véu de neutralidade e assume um discurso de natureza instrumental-transformadora, na medida em que a norma constitucional visa estabelecer um programa de alteração das estruturas sociais e econômicas para o Estado e para a sociedade. Nesse sentido, o discurso de fundamento de legitimidade passa de um aspecto puramente jurídico-formal – como é o caso da legitimidade do ordenamento jurídico em Kelsen ou Hart – para uma justificação de cunho

Esa configuración normativo-constitucional ha dejado claro que el suelo urbano debe priorizarse en conjunción con el desarrollo humano, ya sea a través de la vivienda o del cultivo. De ahí los institutos de la usucapión especial urbana pro *morare* y pro *cultivare*; el instituto del uso, parcelación y edificación forzosos; la progresividad en el tiempo de la contribución territorial e inmobiliaria urbana; la expropiación sancionada; la posibilidad de que la propiedad pública sea objeto de una concesión de uso, dándole una finalidad pública y contemplando su función social²³; y, lo que es más importante, un mensaje al mercado de que el suelo no debe ser objeto de mera especulación inmobiliaria, ya que el Orden Económico incluye la Política Urbana y sus supuestos de planificación y ejecución, como la función social de la propiedad, la ciudad y la posesión, que, en este contexto, deben “funcionar como filtro hermenéutico en el proceso de justificación de las políticas económicas” (Clark; Corrêa; Nascimento, 2013, p. 279, traducción libre)²⁴.

Esa percepción y configuración normativa impuso una forma de interpretar, planificar y ejecutar políticas urbanas, como la REURB, que fueron fundamentales no sólo para el desarrollo de instrumentos jurídico-urbanísticos, sino también para la creación de órganos específicos en la estructura administrativa, principalmente en la Unión, que dieron un tratamiento más funcional e integrador a la ciudad, a través del desarrollo de políticas destinadas a democratizar el acceso al suelo y el derecho a la vivienda plena. Ejemplos de ello son el Ministerio de las Ciudades (extinguido en administraciones anteriores y reactivado en la actual administración del Gobierno Federal), el Consejo de las Ciudades, el Estatuto de la Ciudad, el Estatuto de la Metrópolis y programas de vivienda social como Minha Casa Minha Vida (Mi Casa, Mi Vida). Es en ese sentido que, para Rister (2007, p. 240, traducción libre), “como se deduce de sus principios fundamentales, que consagran fines sociales y económicos en fines jurídicos, la Constitución Federal de 1988 tenía como objetivo transformar la realidad brasileña”²⁵.

Después de discutir cómo la REURB se califica como política de desarrollo, también vale la pena reflexionar sobre cuál es el presupuesto metodológico

material, uma vez que a Constituição Dirigente determina a vinculação da ação política (incluindo a vida econômica e social) ao projeto jurídico-social positivado na Constituição”.

23 No ha de olvidarse que todos los institutos enumerados, así como otros, pueden utilizarse a la hora de aplicar la política REURB (traducción libre).

24 Del original: “funcionar como um filtro hermenêutico no processo de justificação das políticas econômicas”.

25 Del original: “conforme se poderia depreender de seus princípios fundamentais, que consagram fins sociais e econômicos em fins jurídicos, a Constituição Federal de 1988 seria voltada à transformação da realidade brasileira”.

fundamental para realizar sus objetivos y promover el desarrollo: la participación popular.

4 El supuesto metodológico: participación popular

En primer lugar, merece la pena esbozar algunos de los elementos que componen este concepto tan debatido y tan poco realizado/reflexionado, y al mismo tiempo tan importante para la emancipación de los individuos. Después de todo, ¿qué es la participación popular? Según Valla (1998), la participación popular incluye la posibilidad de que diferentes actores y fuerzas sociales incidan en la toma de decisiones y en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en diversos ámbitos, entre ellos el de la vivienda y el hábitat. Ese poder de impacto e influencia es muy problemático ante la percepción miope de que las bases no tienen capacidad para tomar sus propias decisiones y, por tanto, necesitan ser dirigidas por sectores que controlan el conocimiento técnico (y tecnológico), a menudo combinado con el poder político y social. Cabe reconocer, en línea con Morozov (2018), que el monopolio que representan las llamadas *big techs* juega en contra de favorecer esta participación popular, ya que pone en riesgo la propia noción de libertad y democracia al externalizar las elecciones, necesidades y deseos de los sujetos a plataformas e inteligencia artificial (IA).

En ese sentido, la norma cumple (o debería cumplir) un papel importante para garantizar que esos sujetos sean efectivamente escuchados y tenidos en cuenta. Es precisamente por esa razón que el ordenamiento jurídico brasileño ha adoptado instrumentos jurídicos destinados a hacer obligatoria la participación de las personas en los procesos de toma de decisiones en la gestión de cuestiones colectivas. En lo que se refiere específicamente a las cuestiones urbanas, el Estatuto de la Ciudad, además de elegir la gestión democrática de las ciudades como principio del propio Derecho Urbanístico, ha establecido, en su art. 43, algunos instrumentos para hacer efectiva esa gestión democrática, tales como: órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estatal y municipal; debates, audiencias y consultas públicas; conferencias sobre asuntos de interés urbano, a nivel nacional, estatal y municipal; y la iniciativa popular de proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano. Sin embargo, aunque existe normativa, el reto de su aplicación sigue siendo acuciante. La razón es que “el tono vago y difuso con el que aparece la propuesta de participación popular en los textos oficiales, unido a su escasa normalización, tiende a convertirla, en consecuencia, en algo centralizado en manos de los técnicos y la burocracia

gubernamental” (Valla, 1998, p. 9, traducción libre)²⁶ y, al mismo tiempo, en manos de los controladores de las grandes empresas que extraen datos e información personales (Morozov, 2018).

En ese sentido, la Ley n. 13.465/2017, en su art. 10, XII, tiene como objetivo permitir que las partes interesadas participen en las etapas del proceso de regularización de tierras (Brasil, 2017). Esa perspectiva es fundamental para que la REURB sea sostenible y eficaz a largo plazo. Sólo con la movilización, integración y participación de los beneficiarios potenciales será posible conocer y tener en cuenta las necesidades de la comunidad en la planificación de las políticas. Además, es también a través de la participación popular que se identificarán prácticas sociales y ecológicas, conocimientos, arreglos y tecnologías (Gallegos, 2021), así como instrumentos de la cultura local que puedan haber favorecido la seguridad de tenencia de la población beneficiaria (aunque sea fuera del ámbito de la propiedad clásica), para permitir la elección del instrumento jurídico-urbanístico más adecuado para esa localidad, según sus características.

Sin embargo, la Ley n. 13.465/2017 repite la lógica de prever objetivos genéricos que carecen de eficacia práctica, ya que no establece parámetros mínimos para regular y hacer efectiva esta participación popular, ni prevé sanciones por el incumplimiento de este requisito previo esencial. Y es que las posibilidades son innumerables y no existen fórmulas cerradas que puedan abarcar la complejidad de la participación popular y aplicarla a todas las realidades. Así, la principal directriz debe ser construir instrumentos y estrategias basados en las especificidades de cada lugar, teniendo en cuenta las necesidades, limitaciones y potencialidades de los beneficiarios, siempre con el objetivo de garantizar una participación válida. Por ejemplo, en un centro alternativo determinado, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) puede ser eficaz, siempre que existan niveles adecuados de educación (entendida aquí como alfabetización), acceso a Internet y disponibilidad de equipos que permitan el intercambio de información y datos, como *smartphones* y *notebooks*. Por otro lado, en realidades carentes de estas condiciones, la formalización de canales de participación exclusivamente digitales resultaría inocua, dando lugar a una falta de participación efectiva y de consensos válidos. Eso se debe a que la pobreza es, de hecho, un obstáculo para la democratización de los servicios digitales que pueden contribuir a la emancipación ciudadana, como la participación popular.

26 Del original: “o tom vago e difuso em que a proposta de participação popular aparece em textos oficiais, ao lado de sua frágil normatização, tende a torná-la, como consequência, algo centralizado nas mãos dos técnicos e na burocracia governamental”.

Asimismo, cabe destacar que el uso de las denominadas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el contexto de la administración pública y, en consecuencia, en la aplicación de políticas de desarrollo como la REURB, debe estar siempre comprometido con las necesidades de la población y basado en premisas de eficiencia, transparencia y seguridad. Se impone así el reconocimiento de que la participación popular debe promoverse más allá de la mera creación de apps y páginas online, y debe asociarse a un mayor acceso a diversos derechos (ciudadanía) y al fortalecimiento de las instancias estatales, siempre con el sujeto en el centro del debate (Pagani; Correia, 2022).

Precisamente por esas razones, hacer efectiva la participación popular es un reto cuando se trata de promover políticas de desarrollo, y corresponde a los implicados reconocer el derecho al desarrollo como una directriz constitucional y hacerla efectiva, como expone Rister (2007). Para tal fin, la radicalización de la democracia (Castells, 2018) y la democratización de la educación en todas sus vertientes son medidas imprescindibles, especialmente para fomentar el reconocimiento y el debate público sobre las formas contemporáneas de sobreexplotación de los territorios y el mantenimiento del subdesarrollo y la desigualdad social, como ha señalado Gallegos (2021).

Conclusión

El objetivo de este artículo era analizar cómo la regularización sostenible del suelo urbano puede calificarse de política de desarrollo. En ese sentido, se destacó que la categoría de “desarrollo”, entendida principalmente como la promoción de políticas multisectoriales que amplíen las oportunidades, garanticen los derechos de elección y fomenten la emancipación ciudadana, permite una transformación profunda y equitativa del territorio, con miras a reducir las desigualdades sociales y la pobreza. Se trata, pues, del principal argumento que disocia la noción de desarrollo del mero crecimiento económico, aunque este último forme parte de la dinámica del primero.

Desde esa perspectiva, como se ha comentado, la regularización sostenible del suelo urbano comparte objetivos con el concepto más amplio de desarrollo, en la medida en que centra sus esfuerzos, entre otros aspectos, en la reducción de las desigualdades sociales, democratizando el acceso al suelo urbano y garantizando el derecho a una vivienda digna. Esa convergencia es precisamente lo que califica a la REURB de política de desarrollo. Para sustentar esa afirmación se presentaron tres pruebas principales: (i) los objetivos de regularización del suelo urbano

establecidos en el artículo 10 de la Ley n. 13.465/2017; (ii) el reconocimiento de la REURB como un derecho subjetivo de los ciudadanos; y (iii) la inclusión de la política urbana en el Título VII de la Constitución Federal, que trata del Orden Económico y Financiero.

En cuanto a la primera evidencia mencionada, hay que reconocer que, a pesar de la importancia fundamental de los objetivos de la REURB abordados en la Ley n.13.465/2017, aún persiste el reto de la eficacia. Eso se debe a que la ley general de la REURB no preveía instrumentos y condiciones para su aplicación de manera sostenible e integrada. En realidad, la norma representó flexibilidades que, en la práctica, permiten que la REURB se implemente meramente como un instrumento de entrega de títulos de propiedad (en la línea de lo ocurrido en el caso peruano antes mencionado), incluso en áreas carentes de infraestructura urbana adecuada y con características de vulnerabilidad social, que, en general, son las más afectadas por los desequilibrios urbanos y ambientales (Acselfrad, 2002). En definitiva, la ley permite una interpretación restrictiva de la regularización sostenible o plena del suelo urbano, que podría comprometer su eficacia como política de desarrollo y, desde luego, desvirtúa los objetivos establecidos en el art 10.

Esa conclusión nos lleva a la segunda prueba: el reconocimiento de la REURB como derecho subjetivo del ciudadano. El hecho de que la regularización del suelo urbano sea un derecho sujeto a tutela judicial para su aplicación (ya reconocido por la jurisprudencia, como se ha señalado) es un elemento determinante para su eficacia como política de desarrollo, al convertirse en un instrumento a favor del ciudadano para garantizar la realización de su derecho al desarrollo y su aplicación al territorio. También puede minimizar las interpretaciones distorsionadas de sus objetivos. Es, por tanto, un mecanismo para reducir la posibilidad de que las entidades responsables de aplicar las políticas de la REURB planifiquen y lleven a cabo acciones en desacuerdo con los objetivos establecidos en el art. 10 de la ley y con los principios de desarrollo efectivo. Además, la posibilidad de control judicial de la cuestión contribuye a garantizar que las políticas públicas se ajusten a estos objetivos.

Por fin, nos gustaría destacar la última prueba: la inclusión de la política urbana en el Título VII de la Constitución Federal, que trata del Orden Económico y Financiero. Ese marco normativo impone una pauta interpretativa fundamental: el suelo urbano debe priorizarse para el desarrollo urbano vinculado al desarrollo humano. Así, prácticas como la retención de suelo para su revalorización futura y la especulación inmobiliaria, el mantenimiento de las desigualdades sociales y la aplicación de políticas urbanísticas que se limitan a la construcción de viviendas

y a la regularización meramente legal de propiedades no pueden seguir siendo toleradas, por ser flagrantemente inconstitucionales.

Así, a partir de lo anterior, se puede afirmar que la regularización sustentable del suelo urbano, de acuerdo a los supuestos presentados a lo largo de este artículo, califica como una política de desarrollo urbano y humano, siempre y cuando se planifique e implemente tomando en cuenta las múltiples características del área de intervención y sus ocupantes, además de contar con la participación popular válida como supuesto metodológico.

Referencias

- ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 5, p. 49-60, 2002.
- AGAMBEN, G. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.
- ALFONSIN, B. M. *et al.* Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 294-330, mar. 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/64045>. Acesso: 8 de mayo. 2023.
- ALMEIDA, L. O.; ALMEIDA, P. L. F.; VIEIRA, A. H. Regularização fundiária urbana à luz da lei 13.465/2017: uma análise acerca da (in) adequação dos pressupostos positivistas à tutela do direito à moradia. *Cadernos Miroslav Milovic*, Recife, v. 1, n. 2, p. 155-171, 2023. Disponível em: <https://miroslavmilovic.com.br/index.php/cadernos/article/view/34>. Acesso: 28 de marzo. 2024.
- BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, O. A. *Políticas públicas e gestão*. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 1-10.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: 23 de enero. 2023.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, uso e aquisição compulsória de imóveis e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2460, 28 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso: 3 de abril. 2025.
- BRASIL. Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 7, 16 mar. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm. Acesso: 3 de abril. 2025.
- BRASIL. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 19457, 20 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso: 3 de abril. 2025.
- BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015,

de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória n. 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 8 jul. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso: 3 de abril. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n. 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n. 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 6 set. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm. Acesso: 23 de enero. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 22 de enero. 2025.

CASTELLS, M. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CLARK, G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. esp., p. 265-300, 2013. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P0304-2340.2013vWAp265>. Acesso: 22 de enero. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n. 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais de utilidade pública para intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 29 mar. 2006. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104080>. Acesso: 3 de abril. 2025.

CORREIA, F.; FARIAS, T. Regularização fundiária sustentável, licenciamento urbanístico-ambiental e energia solar. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 863-901, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/16955>. Acesso: 11 de diciembre. 2022.

COSTA, F. C. V.; ROMEIRO, P. S. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana. In: KRAUSE, C.; DENALDI, R. *Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional*. Brasília, DF: IPEA, 2022. p. 257-282. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11549>. Acesso: 24 de enero. 2024.

FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, v. 9, n. 49, p. 177-187, 2010.

FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal n. 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 9-24, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/858>. Acesso: 3 de enero. 2024.

FOUCAULT, M. O nascimento da medicina social. In: FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 18. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2003. p. 79-98.

FURTADO, C. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GALLEGOS, R. R. A economia social do conhecimento: uma proposta do sul em tempos de extrativismo infocognitivo. In: OJEDA MEDINA, T.; VILLARREAL VILLAMAR, M. C. *Pensamento crítico latino-americano sobre desenvolvimento*. Buenos Aires: CLACSO: IUDC-UCM: FAPERJ, 2021. p. 145-160. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/16773/1/Pensamento-cr%C3%ADtico-latino-americano-sobre-desenvolvimento.pdf>. Acesso: 22 de enero. 2025.

GAZOLA, P. M. REURB-S: inadequação da regularização jurídica desconectada de projeto integrado de promoção humana e urbana. In: CORREIA, A. F. *Moradia de Direito*: projeto na régua. Rio de Janeiro: Institutas, 2022. v. 1. p. 223-243.

GONÇALVES, R. S.; SANTOS, C. R. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Presidente Prudente, v. 23, e202103, 2021. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6357>. Acesso: 2 de abril. 2025.

MBEMBE, A. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: N-1, 2018.

MILOVIC, M. *Comunidade da diferença*. Ijuí: Unijuí, 2004.

MOROZOV, E. *Big tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu, 2018.

MUKAI, S. T. Regularização fundiária urbana sustentável e o direito à moradia. In: AGRELLI, V. M.; SILVA, B. C. *Direito Urbanístico e Ambiental*: estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008. p. 184-207.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>. Acesso: 3 de enero. 2024.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. *Revista da FAE*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, 2003. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/462>. Acesso: 1 de abril. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento*. Adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>. Acesso: 2 de febrero. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Brasília, DF: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso: 2 de abril. 2025.

PANDIELLO, J. S.; CHAPARRO, F. P. ¿Habrà vida (inteligente) después del COVID19? In: CAPELLO, M. et al. (ed.). *Los desafíos de las finanzas intergubernamentales ante el Covid-19*: monografía en homenaje a Luiz Villela. Madrid: AIFIL, 2020. p. 21-25. Disponível em: <https://www.aifil-jifil.org/wp-content/uploads/2020/10/DESCENTRALIZACION-Y-COVID.pdf>. Acesso: 1 de abril. 2025.

PAGANI, V. D.-R.; CORREIA, A. F. Regularização fundiária plena: uma reinterpretção através da teoria do reconhecimento de Nancy Fraser. *Revista Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 149-170, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/61489>. Acesso: 2 de abril. 2025.

RADOMSKY, G. F. W. Biopolítica e desenvolvimento? Foucault e Agamben sobre Estado, Governo e Violência. *DADOS- Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 537-567, 2015. Disponível en: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zyTTkh4LDPf7gKfcvqYJ7VM/>. Acceso: 22 de enero. 2025.

RISTER, C. A. *Direito ao desenvolvimento*: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SOTO, H. *O mistério do capital*. São Paulo: Record, 2001.

VALLA, V. V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cad Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 14, suppl. 2, 1998. Disponível en: <https://www.scielo.br/j/csp/a/YcmBR9tNZcjkmh-GXx7LYXc/?lang=pt>. Acceso: 12 de septiembre. 2023.

SOBRE LOS AUTORES

Jailton Macena Araújo

Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo por la Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Magíster en Derecho Económico por la UFPB. Licenciado en Derecho por la Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande/PB, Brasil. Profesor Permanente del Programa de Posgrado en Ciencias Jurídicas de la UFPB. Docente del Curso de Derecho, vinculado al Departamento de Derecho Procesal y Práctica Jurídica (DDPPJ), del Centro de Ciencias Jurídicas (CCJ) de la UFPB.

Anderson Henrique Vieira

Doctorando en Ciencias Jurídicas por la Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Actualmente en cotutela internacional de tesis con la Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia. Magíster en Planificación y Dinámicas Territoriales en el Semiárido por la Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Mossoró/RN, Brasil. Licenciado en Derecho por la Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande/PB, Brasil. Abogado.

Talden Farias

Posdoctor y Doctor en Derecho de la Ciudad por la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Río de Janeiro/RJ, Brasil. Doctor en Recursos Naturales por la Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Campina Grande/PB, Brasil. Magíster en Ciencias Jurídicas por la Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB, Brasil. Licenciado en Derecho por la Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Campina Grande/PB, Brasil. Profesor de Derecho Ambiental en la UFPB. Profesor de Derecho Ambiental en la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE, Brasil. Abogado.

Participación de los autores

Todos los autores han contribuido por igual a la redacción, discusión de los resultados, revisión y aprobación del artículo final.

Cómo citar este artículo (ABNT):

ARAUJO, J. M.; VIEIRA, A. H.; FARIAS, T. Regularización del suelo urbano: reflexiones sobre su potencial como política de desarrollo urbano y humano. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 22, e222822, 2025. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2822>. Acceso: día mes. año.