

Um novo caminho para a regularização fundiária urbana para os povos indígenas das cidades: Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) em prol da justiça social e climática

Aída Carolina Silvestre Teixeira

Mestre e Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Advogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4867-877X>

João Vitor Sales Zaidan

Graduando em Direito na Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5324-5947>

Talden Farias

Pós-Doutor em Direito da Cidade pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Direito pela UERJ. Advogado e professor de Direito Ambiental da UFPB e da UFPE. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9799-8396>

Resumo: Esta pesquisa tem o objetivo de descrever como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) de bens inservíveis/ociosos da Administração Pública pode ser um instrumento de garantia do direito à cidade de populações indígenas em contexto urbano, respeitadas as múltiplas identidades e as especificidades desses povos, de modo a promover a justiça climática. Com análise documental, são analisados dois casos de indígenas em contexto urbano: o do povo Karaxuwanassu, de Pernambuco, e o dos povos Kaingang, Guarani e Xokleng, de Santa Catarina. É feita uma discussão sobre os desafios enfrentados pelos indígenas, em termos de acesso a direitos sociais e respeito às identidades territoriais. Também se debatem as dimensões do direito à cidade como um meio de promoção do acesso a infraestrutura adequada e diminuição de vulnerabilidades por meio da governança democrática da cidade e sua interdependência com a justiça climática. Os estudos de caso mostraram que, apesar da ausência de uso da CDRU, o instrumento pode contribuir para políticas públicas de promoção do direito à cidade de povos indígenas, garantindo as suas identidades territoriais e acesso à moradia digna. Promove-se, assim, justiça climática, ao incluir populações marginalizadas e diminuir as assimetrias nos impactos da mudança do clima.

Palavras-chave: Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Indígenas em contexto urbano. Direito à cidade. Justiça climática. Vulnerabilidades.

Sumário: Introdução – **1** Povos indígenas: entre a identidade territorial e o contexto urbano – **2** Os caminhos do direito à cidade e da justiça climática e os povos indígenas – **3** Regularização fundiária de bens públicos e direito à cidade: indígenas em contexto urbano e a CDRU – **4** A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) como caminho para a justiça territorial indígena nas cidades: análise dos casos Karaxuwanassu e Kaingang, Xokleng e Guarani – Considerações finais – Referências

Introdução

A Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), adveio para regular questões concernentes à execução de políticas urbanas, instituídas nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), através de normas dotadas de interesse social, as quais regulam o uso das propriedades urbanas em prol da supremacia coletiva. Conforme seu próprio diploma normativo, essa legislação tem por escopo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas. Para tanto, segue diversas diretrizes, dentre as quais se destaca o instituto jurídico-político da regularização fundiária urbana para populações de baixa renda, considerando as condições socioambientais dessas pessoas. Esse será o cerne da discussão deste artigo (BRASIL, 2001).

Este estudo tem por objetivo principal descrever de que formas a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) de bens inservíveis/ociosos da Administração Pública pode ser um instrumento de garantia do direito à cidade de populações indígenas em contexto urbano, respeitadas as múltiplas identidades e as especificidades desses povos, de modo a promover a justiça climática.

Instrumentos como a CDRU, bem como programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos pela Administração Pública, poderão ser contratados coletivamente. Por demandarem dispêndios por parte do poder público, devem ser objeto de controle e podem contar com a participação social por meio de audiências públicas e outros mecanismos previstos no próprio EC (BRASIL, 2001). A contratação coletiva pode auxiliar os indígenas na gestão e disposição dos territórios adquiridos pela CDRU, considerando a concepção de propriedade coletiva estabelecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Essa dimensão, baseada nas experiências indígenas de uso e disposição do solo, entende a propriedade não como um bem individualizado, mas como um bem comunal, sustentado por mecanismos próprios de manutenção como usos, costumes e cosmologias indígenas.

O debate sobre o direito à cidade para os povos indígenas ainda é incipiente (Castilhos; Castilhos, 2023), mas é um tema fundamental dentro da agenda do Direito à Cidade. Reconhecido pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade como um direito humano essencial, o direito à moradia deve garantir condições adequadas que respeitem e valorizem a identidade cultural de seus habitantes. Da mesma forma, o direito à cidade só será plenamente assegurado quando a diversidade e as identidades culturais de todas as pessoas forem devidamente reconhecidas e acolhidas no ambiente urbano, em especial dos povos indígenas (Archdaily Brasil, 2020).

No atual contexto, a problemática do artigo gira em torno de duas ordens: o acesso a direitos territoriais quanto aos indígenas que vivem nas cidades, e as limitações formais para aplicar o instituto da CDRU nesse contexto. No que tange

ao primeiro problema apresentado, há de se falar em dupla exclusão: a territorial e a cultural, pois não são asseguradas as suas práticas culturais e religiosas. No imaginário urbano de muitos não indígenas, é corrente a ideia de que o indígena que mora na cidade não é indígena; portanto, é negado não só o acesso aos direitos territoriais básicos, mas também o direito de ser indígena, que inclui significados tradicionais, culturais e espirituais (Archdaily Brasil, 2020). Em relação à segunda problemática, a CDRU tem limitações formais de aplicação, além de ser pouco mobilizada em situações de solução de conflitos relativos à luta por moradia. Trata-se, pois, de uma oportunidade de tornar o ordenamento jurídico mais decolonial, ao dar ao referido instrumento o significado de garantia dos direitos e espaços dos povos indígenas, com fundamento nas suas identidades e ancestralidades.

Nesse contexto, a pesquisa justifica-se por propor uma discussão sobre direito à cidade e justiça climática que, ao discutir uma maneira de promover o direito por meio da concessão de uso de imóveis públicos, coloca os indígenas em contexto urbano no centro do debate. Como apontado por Castilhos & Castilhos (2023), trata-se de uma população que enfrenta severa invisibilização na realidade brasileira, considerando a ausência de políticas públicas a ela direcionada e os desafios para garantia do seu direito à identidade no âmbito urbano. Essas vulnerabilidades, em um contexto de eventos climáticos, são intensificadas pela ausência da garantia da identidade territorial e moradia no âmbito do direito à cidade, de modo que a mobilização de instrumentos jurídicos para tal fortalece a proteção dos povos indígenas ao cenário que se agrava em termos climáticos.

A presente investigação busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: de que maneira a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) pode ser juridicamente aplicada como instrumento de regularização fundiária voltado aos povos indígenas em contexto urbano, promovendo o direito à cidade e contribuir para a justiça climática? Nesta senda, parte-se da hipótese de que a CDRU, quando utilizada com base em uma abordagem étnico-racial e socioambiental, pode constituir um mecanismo juridicamente viável e sensível à coletividade, às cosmologias indígenas e aos desafios climáticos e urbanos enfrentados por essas populações.

A metodologia adotada nesta investigação é qualitativa, com adoção de dois estudos de caso de populações indígenas que vivem em espaços urbanos e que passaram ou passam por processos de regularização fundiária para garantia de direito à moradia: os indígenas Karaxuwanassu (Pernambuco) e o povo Kaingang, Guarani e Xokleng (Santa Catarina). O estudo de caso, como apontado por Yin (1994), permite observar, em situações específicas, discussões mais amplas, de maneira dedutiva e observadas limitações de escopo e de generalização das conclusões. A escolha dos casos deu-se em razão de algumas semelhanças, como a judicialização, processos de exclusão social e o envolvimento de entes públicos nas dinâmicas de concessão e uso de terras públicas.

Os dados utilizados compreenderam extensa pesquisa documental, incluindo ofícios, pedidos de acesso à informação e processos judiciais relacionados. Também foi realizada uma visita de campo ao território do povo Karaxuwannassu em agosto de 2023, a fim de observar de perto as dificuldades enfrentadas e as dinâmicas da identidade territorial e do direito à cidade.

A construção do argumento articula-se em três frentes que se relacionam diretamente com os objetivos específicos da pesquisa. A primeira delas fundamenta a relevância da identidade territorial como aspecto essencial para a efetivação dos direitos indígenas nas cidades, ao abordar a historicidade do conceito e os marcos normativos que reconhecem o direito coletivo à terra como expressão de cultura, espiritualidade e pertencimento. Isso se conecta com o primeiro objetivo da pesquisa de compreender a evolução normativa do direito indígena à moradia e à terra, mesmo em contextos urbanos.

A segunda frente aprofunda a inter-relação entre o direito à cidade e a justiça climática, ao destacar como a vulnerabilidade socioambiental afeta desproporcionalmente os povos indígenas urbanos. Essa abordagem atende ao segundo propósito de identificar como a desigualdade ambiental e o racismo ambiental agravam os obstáculos de acesso à moradia e à infraestrutura urbana, aponta ainda a urgência de instrumentos jurídicos que considerem essas assimetrias.

Por fim, a terceira frente, apresentada nas seções três e quatro, analisam a CDRU como instrumento urbanístico capaz de promover a regularização fundiária para povos indígenas em áreas públicas, o que se relaciona diretamente ao terceiro objetivo de avaliar a aplicação prática e os limites desse mecanismo. A partir da análise de dois estudos de caso – em Pernambuco e em Santa Catarina – o artigo demonstra como a ausência ou a insuficiência da CDRU tem implicações diretas sobre a efetivação do direito à cidade para essas comunidades.

1 Povos indígenas: entre a identidade territorial e o contexto urbano

Ao discutir os direitos dos povos indígenas, um elemento central é o da identidade. Se, na Constituição de 1988, o artigo 231 garante o direito de preservar e exercer a sua organização e os usos e costumes próprios e, especialmente, à demarcação de territórios indígenas tradicionalmente ocupados, o tratamento dessa questão já foi bastante diferente em outros momentos históricos. Como apontado por Sposito (2006), na Constituinte de 1823, o entendimento era de que a condição de indígena seria transitória e que, para ser cidadão, deveria estar dentro dos modos de vida ocidentais, como estavam os tomadores de decisão que formulavam as regras do Estado brasileiro.

Mais recentemente, normas como as Convenções nº 107 e 169 da Organização Internacional do Trabalho, bem como a Opinião Consultiva emitida pela Corte Internacional de Justiça sobre o *status* jurídico e de autodeterminação e de descolonização do Saara Ocidental debruçam-se, por outro lado, sobre a necessidade de proteger a cultura de povos indígenas e comunidades tradicionais. Ou seja, os instrumentos normativos passaram a incorporar as perspectivas ancestrais indígenas como direitos a serem respeitados pelos Estados, notadamente em relação aos territórios onde vivem e normatividades e formas de gestão próprias.

No Brasil, o Estatuto do Índio (Lei Federal nº 6.001/1973) reproduz a ideia de que indígenas com cultura diferente da “comunhão nacional” (art. 1º e 7º) não teriam capacidade jurídica plena, além de ter como objetivo expresso a integração de povos indígenas a essa comunhão, estabelecendo um padrão a partir da perspectiva ocidental. Apenas com o advento da Constituição de 1988 tem-se uma mudança de perspectivas, bem como com a ratificação da Convenção nº 169 da OIT. Ou seja, o Estado passa a ter uma obrigação de desenvolver políticas, inclusive a de demarcação de terras, de modo a proteger essas culturas e garantir a sua expressão, como nas áreas de saúde e educação, garantindo o exercício de práticas tradicionais.

Conforme delinea Le Bonniec (2002), a relação dos povos indígenas com o território pode ser enxergada pela ótica da identidade territorial. Isto é, a relação com o território é tão estreita que significa como o povo se enxerga e diferencia-se dos demais, bem como a sua própria existência. Essas dinâmicas são permeadas por uma relação com a terra baseada em elementos sagrados, em que a terra carrega entes que são partes da espiritualidade e das dinâmicas sociais, espirituais e ritualísticas, assim como basilares para a cultura de cada povo. Trata-se, pois, de elementos que compõem a identidade dos povos e comunidades tradicionais, assim como práticas ancestrais, as quais devem ser preservadas e ter um espaço cívico adequado ao seu exercício.

No arcabouço jurídico do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, do qual o Brasil é parte, há o entendimento de que terras indígenas e de comunidades tradicionais constituem propriedade coletiva. Como colocado por Nóbrega e Lima (2021), ao discutir o caso “Povo Indígena Xukuru e seus membros v. Brasil”, julgado pela Corte IDH em 2018, o conceito contrasta com a concepção tradicional de propriedade privada no Brasil ao incorporar a noção de espiritualidade e de relação cultural, espiritual e de sobrevivência dos povos indígenas com seus territórios. A Corte reconheceu que a visão tradicional de propriedade privada não abarca essa perspectiva, estabelecendo precedentes desde o caso Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua (2001). O caso Xukuru reforçou essa jurisprudência e influenciou outras decisões.

No Brasil, a aplicação do conceito de propriedade coletiva ainda é incipiente, exigindo maior reconhecimento para assegurar a posse legítima dos territórios indígenas. Outros países da América Latina, como a Colômbia, já utilizam esse conceito para proteger os direitos indígenas. No sistema jurídico brasileiro, com a dinâmica de demarcação e de proteção dos direitos dos povos indígenas, os territórios, quando demarcados, são pertencentes ao patrimônio da União. É garantido o uso e fruição da terra aos indígenas, bem como o exercício das suas práticas e espiritualidade, embora a propriedade não seja dos povos, como ocorre com territórios quilombolas titulados.

Além das dinâmicas territoriais, porém, a literatura aponta como indígenas também protagonizaram movimentos de migração para as cidades. Arruti (1996), por exemplo, descreve como parte do povo indígena Pankararu, do estado de Pernambuco, precisou migrar tanto para cidades do estado quanto para São Paulo em razão das secas e da desatenção de órgãos públicos com relação ao problema, em busca de melhores condições de vida. Como apontado por Nakashima & Albuquerque (2011), os indígenas formaram uma comunidade em uma área marginalizada da capital do estado sudestino. Apesar disso, obtiveram acesso a políticas públicas da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), mesmo que estejam em uma região com menor infraestrutura da cidade. Os Pankararu em contexto urbano preservaram, ainda, as suas tradições, mantendo as suas práticas e a sua espiritualidade, o que assinala a importância e a complexidade da assecuração do direito à identidade no contexto urbano. Nunes (2010) também narra processos ocorridos com o povo Karajá, do estado de Goiás.

Para compreender a relevância e a necessidade de políticas públicas destinadas aos indígenas na referida situação, é preciso traçar o perfil demográfico dos habitantes indígenas das cidades, tendo em vista o entendimento das questões sociais e identitárias que permeiam o problema desta pesquisa. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022), em 2022, 914.746 indígenas viviam em áreas urbanas, representando 53,97% da população indígena no Brasil, um aumento de 181,6% em relação a 2010, quando foi realizado o censo anterior. No mesmo período, a população indígena em áreas rurais cresceu 36,36%, alcançando 780.090 pessoas. Segundo o IBGE, essa variação não se deve apenas a fatores demográficos e deslocamentos, mas também a melhorias metodológicas no Censo de 2022, que permitiram uma captação mais precisa da população indígena, especialmente em áreas urbanas (IBGE, 2022).

A população masculina indígena é maior que a feminina em diversas regiões, especialmente em áreas rurais fora de terras indígenas (106,65 homens para cada 100 mulheres). Em áreas urbanas, a razão de gênero (89,37 homens para cada 100 mulheres) é menor que a média nacional (IBGE, 2022). No que se refere a direitos econômicos e sociais, o acesso dos indígenas em contexto urbano ao saneamento

é inferior à média nacional: 86,67% tinham água canalizada em 2022, contra 97,28% da população urbana geral. O nível de precariedade no acesso à água é 3,7 vezes maior entre indígenas urbanos fora de terras indígenas. Apenas 59,24% dos indígenas urbanos fora de terras indígenas tinham acesso a esgoto adequado, comparado a 83,05% da população urbana do país (IBGE, 2022).

Ou seja, quando nas cidades, os indígenas estão em áreas com menor acesso à infraestrutura e a direitos sociais como água, saneamento e, por conseguinte, saúde. Vale notar, ainda, que práticas de saúde e de educação indígena também estão relacionadas à identidade dos povos, conquanto envolve tradições e rituais ancestrais, além de conhecimento e línguas próprios, cuja continuidade é bastante obstada em um contexto externo ao território (Castilhos; Castilhos, 2023). Essa dinâmica pôde ser observada com a vacinação no âmbito da pandemia de Covid-19, na qual, com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, o Supremo Tribunal Federal ordenou a vacinação de indígenas em terras não homologadas e em contexto urbano em igualdade de condições com os em terras demarcadas (Brasil, 2021).

Ao mesmo tempo, como apontado por Nunes (2011), indígenas em contexto urbano enfrentam discriminação e questionamentos por parte de não indígenas e até de órgãos públicos no que se refere à sua identidade. Por não estarem no território e por se inserirem na dinâmica urbana, a identidade indígena dessas pessoas é tratada como se não existisse, o que se soma à ausência ou laconismo de políticas públicas sistemáticas voltadas a elas, constituindo o que Castilhos & Castilhos (2023) chamam de invisibilização.

Esses dados denotam a exclusão socioambiental e o racismo ambiental urbano sofrido por esses povos. Com a ausência de saneamento, água potável e sem uma infraestrutura básica habitacional, essas pessoas são as primeiras a sofrerem com os desastres climáticos no âmbito das cidades. Os indígenas, nesse contexto, sofrem uma múltipla vulnerabilidade, pois são segregados dos direitos sociais básicos e possuem sua identidade ancestral negada por estarem na cidade e não possuírem ou estarem em um território demarcado. Em um contexto de mudança do clima, eventos climáticos extremos afetam de forma desigual os espaços urbanos, o que ratifica a importância de políticas de planejamento urbano que considerem todos seus habitantes e participantes, inclusive os povos indígenas, bem como garantam a plena possibilidade de exercício das identidades e práticas ancestrais na cidade.

Como enfatizam Kopenawa e Albert (2015), a desconexão entre os povos não indígenas e os ciclos naturais gera uma lógica predatória. Para os Yanomami, a degradação ambiental representa um desequilíbrio cósmico, simbolizado na “queda do céu”. No espaço urbano, onde não há lugar para as cosmologias indígenas, essa ruptura é ainda mais evidente, reforçando a urgência de políticas públicas

sensíveis às práticas espirituais e culturais desses povos. No contexto urbano, esses vínculos ficam ainda mais prejudicados, haja vista a falta de políticas e de espaços habitacionais para as cosmovisões indígenas, o que aprofunda ainda mais a sua vulnerabilidade às condições deteriorantes decorrentes da mudança do clima.

A partir dessa análise, impõe-se discutir as interfaces entre justiça climática, racismo ambiental e o direito à cidade para os povos indígenas, considerando a necessidade de garantir espaços urbanos inclusivos e plurais, que respeitem os modos de vida ancestrais. A próxima seção tratará dessas dimensões, articulando-as à agenda das cidades sustentáveis e à efetivação dos direitos indígenas no ambiente urbano.

2 Os caminhos do direito à cidade e da justiça climática e os povos indígenas

Os arts. 5º, XXII, e 182, §2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), inseriram no ordenamento jurídico novos significados para a propriedade pública e privada urbana. De acordo com esses dispositivos constitucionais, a propriedade urbana cumpre sua função social apenas quando atende às exigências do Plano Diretor. O art. 39 do Estatuto da Cidade, por sua vez, além da exigência Constitucional, prevê que a propriedade urbana também cumpre esse papel quando assegura as necessidades das pessoas quanto à qualidade de vida e à justiça social, objetivando também o desenvolvimento de atividades econômicas. Trata-se do fundamento do que se passou a chamar de direito à cidade com o EC, composto pela moradia digna e por uma rede de serviços e infraestrutura adequados, assim como pela aceitação de que a propriedade deve cumprir a função social a que se destina, o que inclui a asseguaração de direitos sociais, bem como sanções caso não se cumpra.

O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou que também constituem a função social da propriedade: o acesso à terra, a capacidade de solucionar os conflitos sociais, aproveitamento adequado e racional do imóvel, utilização apropriada dos recursos disponíveis e a preservação do meio ambiente, na ADI nº 2.213-MC/2002 e no MS nº 25.284/2015 (Brasil, 2002; 2015). Ou seja, mais do que meramente privada, considerou o imperativo de ordem pública dos direitos humanos, a função social estabelece regras para o exercício do direito de propriedade em uma forma de ponderação que Simioni (2006) chama de sublimação jurídica, em que a luta social pelo direito à moradia transformou-se em expectativa normativa.

O debate sobre direito à cidade tem na contribuição de Henri Lefebvre e de David Harvey (2012) marcos importantes. Com base no primeiro, o segundo discorre sobre como a cidade é historicamente um motor de fenômenos do capitalismo,

como a industrialização e a urbanização, em que pessoas com menor poder aquisitivo ficam relegadas a áreas marginalizadas, muitas vezes sendo tratadas como invasoras. O direito à cidade, dessa forma, significa uma gestão democrática sobre o processo urbano, tido pelo autor como principal utilizador do excedente. Há distintos sistemas de governança para o espaço urbano, desde o neoliberal, baseado na privatização da propriedade, aos movidos pela mobilização social e pela conexão entre urbanização e produto excedente (HARVEY, 2012, p. 88). Tavolari (2016), por sua vez, explora como o direito à cidade foi apropriado no contexto brasileiro e passou de significativo vazio, com uma pluralidade de sentidos em discussões políticas e teóricas para um fulcro de movimentos pela democratização do espaço público.

Relaciona-se com as dinâmicas de direito à cidade, a chamada justiça ambiental. O conceito, como apontado por Mantelli, Castilho & Garcia (2017), toma em conta o impacto desigual dos riscos, assim como de vulnerabilidades e de capacidades assimétricas de enfrentar desafios relativos ao meio ambiente e ao clima. Apesar de o direito de todos a um meio ambiente equilibrado e saudável, os grupos que menos poluem são aqueles que mais enfrentam os impactos da ausência de preservação ambiental. Grupos socialmente vulneráveis sofrem mais com eventos climáticos extremos, como enchentes e secas, devido à falta de acesso a infraestrutura, renda e serviços básicos. Em contrapartida, grupos mais ricos possuem recursos para se adaptar e minimizar os impactos (Milanez; Fonseca, 2011; Ramos, 2015). Como discutido na seção anterior, trata-se de um cenário que se aplica à realidade dos povos indígenas em contexto urbano tanto na dimensão dos direitos sociais quanto das identidades e ancestralidades invisibilizadas. Os efeitos da crise climática podem ser difusos, mas impactam grupos sociais distintos de formas assimétricas, inclusive no exercício do direito à cidade (Ramos, 2015).

Em um contexto de desigualdade na ocupação urbana, o risco ganha contornos sociais (Acsehrad, 2002), considerando os efeitos maiores sobre pessoas em áreas de risco e mais pobres, as quais, como apontado anteriormente, são as ocupadas por indígenas em contexto urbano em sua maioria. Essa dinâmica relaciona-se diretamente com a garantia do direito à cidade, uma vez que é o acesso a uma moradia digna e a infraestrutura de qualidade e a construção de políticas que diminuam a desigualdade desses direitos por meio de políticas sistemáticas que determinam a vulnerabilidade aos riscos ambientais (Milanez; Fonseca, 2011).

A intensificação de eventos climáticos extremos agrava desigualdades nas cidades, impactando de forma mais severa as populações marginalizadas, como já reconhecido pelo ONU-Habitat (2024), que destaca a necessidade de políticas de adaptação urbana sensíveis às dimensões sociais e comprometidas com o direito à moradia adequada. Nesse contexto, emerge a noção de justiça climática, sustentada no princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, segundo o

qual os países desenvolvidos – maiores responsáveis históricos pelas emissões – devem liderar ações climáticas e contribuir mais intensamente para o desenvolvimento sustentável (Mantelli, Castilho & Garcia, 2017). Esse princípio foi consagrado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (1992), marco do regime internacional ambiental, ao integrar proteção ambiental, justiça social e direitos humanos.

As cidades são territórios centrais para enfrentar os efeitos combinados da mudança climática e das desigualdades sociais, exigindo ações que articulem inclusão e sustentabilidade. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 da Agenda 2030 prevê a construção de espaços urbanos sustentáveis, com governança participativa e capacidade de enfrentar desastres, vinculando o direito à cidade e a justiça climática. Nesse contexto, uma cidade sustentável é aquela que assegura infraestrutura e serviços para todos os grupos sociais, inclusive povos indígenas, por meio de políticas urbanas que promovam a equidade (Tavolari, 2016). No Brasil, a Lei nº 14.750/2023 reforça essa perspectiva ao introduzir a noção de vulnerabilidade e fortalecer institucionalmente as Defesas Cívicas para enfrentar eventos extremos.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187/2009, consolidou o compromisso com a mitigação e adaptação, integrando dimensões sociais e ações voltadas a grupos vulneráveis. O Plano Clima, principal instrumento da PNMC, orienta políticas públicas em áreas estratégicas e foi atualizado para o período 2024–2035 com foco em justiça climática, participação social e governança multiescalar (SEMIL, 2025; FGV, 2024). O Plano Nacional de Adaptação (PNA) e os planos setoriais reforçam a proteção de indígenas e comunidades tradicionais, abrindo espaço para políticas fundiárias inclusivas. Nesse cenário, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) emerge como instrumento eficaz para garantir permanência territorial em áreas urbanas, promovendo simultaneamente o direito à cidade e a justiça climática.

A ocupação de áreas com menor acesso à infraestrutura por povos indígenas em contexto urbano revela uma assimetria estrutural que relaciona justiça climática e desigualdade socioespacial. Esse cenário é conceituado por parte da literatura como racismo ambiental, caracterizado pela exposição desproporcional de populações vulneráveis – como indígenas, quilombolas e moradores de periferias, em sua maioria pessoas negras – a riscos ambientais, como enchentes, deslizamentos, poluição e doenças associadas à precariedade sanitária (Herculano, 2008; Ramos, 2015). Tais grupos habitam áreas mais suscetíveis a desastres, frequentemente próximas a lixões e sem acesso a espaços seguros ou serviços básicos, enfrentando também obstáculos políticos e econômicos que dificultam sua capacidade de prevenção ou reação a tais impactos. O fenômeno configura

uma violação sistemática de direitos sociais e ambientais, naturalizada por políticas públicas omissas ou excludentes.

A intensificação das mudanças climáticas e seus desastres associados – como secas, enchentes e tempestades – aprofunda essas desigualdades, uma vez que seus impactos não são distribuídos de maneira equitativa. Enquanto determinadas regiões recebem apoio rápido e eficaz do poder público, comunidades indígenas, quilombolas e periféricas permanecem invisibilizadas e desassistidas. Na Amazônia e no litoral, por exemplo, essas populações enfrentam o avanço de atividades predatórias, como mineração e desmatamento, que ameaçam suas fontes de vida e identidades culturais. Paradoxalmente, são esses os grupos historicamente responsáveis pela preservação ambiental e os mais atingidos pela degradação. No ambiente urbano, além da precariedade material, soma-se a vulnerabilidade cultural marcada pela ausência de garantia ao exercício de práticas ancestrais e pelo apagamento de seus modos de vida tradicionais (Herculano, 2008; Mantelli; Garcia; Castilho, 2017).

Nesse cenário, a regularização fundiária via Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) configura-se como uma estratégia relevante de adaptação climática justa, pois promove segurança jurídica para povos indígenas em contexto urbano, viabiliza os investimentos públicos e comunitários em infraestrutura essencial – como saneamento, habitação, áreas verdes e sistemas de drenagem – em territórios historicamente marginalizados. Ao garantir o direito à permanência e ao uso coletivo de áreas ocupadas precariamente, a CDRU contribui para mitigar os efeitos das mudanças climáticas sobre essas populações, frequentemente mais expostas a desastres naturais, como enchentes e deslizamentos.

Além disso, a CDRU está em consonância com o princípio da função socioambiental da propriedade, ao permitir o uso sustentável de bens públicos por grupos que historicamente contribuem para a preservação ambiental, como os povos indígenas. Essa perspectiva fortalece práticas territoriais tradicionais que respeitam os ciclos ecológicos e ampliam a resiliência urbana frente às mudanças climáticas (Acselrad, 2002). Trata-se, portanto, de um instrumento que colabora para a efetivação da justiça climática, ao reconhecer o papel ativo dessas comunidades na construção de cidades mais sustentáveis e menos desiguais.

Como aponta Tavolari (2016), o direito à cidade, no contexto brasileiro, tornou-se uma bandeira articulada a movimentos pela democratização do espaço urbano. Incorporar a CDRU como ferramenta regular nos marcos de planejamento urbano significa não apenas garantir a permanência dos povos indígenas nos territórios que ocupam, mas também promover uma reorganização do espaço urbano orientada por princípios de justiça territorial, ambiental e climática.

A função social da propriedade, que também se refere à proteção ambiental, como discutido, insere-se nas ferramentas jurídicas de promoção da justiça

ambiental e climática considerando a relação destas com o direito à cidade. É por meio da consideração do interesse coletivo no exercício do direito de propriedade e mesmo na gestão de áreas ociosas e/ou que são utilizadas de forma irregular que pode ocorrer a democratização de espaços urbanos e uma distribuição de riscos equânime ante a necessidade de adaptação climática. Bens da Administração Pública também se inserem nessa dinâmica de fortalecimento do direito a uma moradia adequada, em especial para povos indígenas, entrelaçando interesse público, direito à cidade e justiça climática.

3 Regularização fundiária de bens públicos e direito à cidade: indígenas em contexto urbano e a CDRU

A regularização jurídica do uso de bens públicos inservíveis à Administração Pública por particulares ou grupos pode ocorrer por meio da Regularização Fundiária Urbana (REURB), que reúne mecanismos voltados à efetivação do direito à moradia e à justiça social (Da Costa Farias, 2005). Tais ocupações não devem ser vistas como apropriações privadas de espaços coletivos, mas como expressões legítimas de uma demanda social por moradia. No entanto, a regularização fundiária não se esgota na formalização documental: a posse, embora fundamental, exige o suporte de políticas públicas que melhorem o ambiente urbano, fortaleçam a cidadania e promovam qualidade de vida (Da Costa Farias, 2005).

Nesse contexto, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) desponta como instrumento jurídico relevante para destinar a posse e transferir direitos reais sobre bens públicos, visando à concretização da função socioambiental. Assim como o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), a CDRU possui finalidade social e coletiva, sendo ambos aplicáveis a povos tradicionais. No entanto, a CDRU apresenta maior abrangência, podendo ser utilizada em áreas urbanas com fins habitacionais, industriais ou em terrenos marítimos, enquanto o TAUS restringe-se a áreas costeiras da União (Silva, 2023).

A CDRU é um contrato administrativo que transfere direitos reais sobre bens públicos, seja por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, com base no art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967 e na Seção VI da Lei nº 9.636/1998 (Silva, 2023). Com funções no Direito Administrativo e Ambiental, esse instrumento pode ser aplicado à regularização de territórios ocupados por povos indígenas em contexto urbano, possibilitando a posse coletiva de forma compatível com suas vivências e cosmovisões.

Para Silva (2023), a CDRU é aceita como garantia real em financiamentos habitacionais e representa alternativa à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), destacando-se por não impor critérios como tempo de posse, renda ou metragem. Com a Lei nº 11.481/2007, tornou-se possível a regularização

fundiária via CDRU em imóveis da União, voltada ao interesse social. Essa legislação ampliou o escopo da cessão de uso, incluindo expressamente os direitos das comunidades tradicionais e a proteção de seus modos de vida (Silva, 2023).

Embora a CDRU represente um instrumento eficaz para assegurar maior segurança possessória a essas comunidades, sua implementação enfrenta entraves decorrentes da complexidade na caracterização das áreas e das exigências legais impostas ao processo de demarcação das terras sob domínio da União (Silva, 2023). Além disso, há um cenário de fragilidade institucional em muitos entes federativos, com baixa capacidade administrativa, falta de recursos humanos especializados e disputas locais que dificultam a regularização fundiária por meio da CDRU, especialmente quando envolve territórios indígenas em áreas urbanas. Conforme apontado por Bonduki (2018), pressões políticas e interesses de especulação imobiliária costumam obstruir a destinação social dos imóveis públicos, agravando os desafios da implementação do instrumento.

Por esse motivo, o artigo enxerga o seu uso como possibilidade, especialmente se houver simplificações processuais e a sua expansão, embora na prática ainda haja limitações. Trata-se, pois, de mais uma arena de disputas pelo direito à cidade, de modo a criar incentivos pela mobilização do instituto pela garantia dos espaços indígenas nas cidades, promovendo uma transformação decolonial do ordenamento (Bonilla; Michaels, 2023).

A CDRU, como instrumento de utilização especial de bem público na modalidade de concessão, exige um contrato administrativo para sua formalização e deve ser precedida de licitação na modalidade de concorrência, independentemente do valor do contrato. Nesse instrumento, o particular passa a ser titular de um Direito Real de Uso de um bem público por tempo determinado, podendo ter como finalidade a preservação de comunidades tradicionais (Carvalho, 2014).

Dessa forma, acredita-se que, por meio das CDRU, as populações indígenas estabelecidas nas cidades também possam ter a proteção estatal, pois necessitam de moradia digna e de um espaço onde possam expressar seu modo de vida e viver plenamente sua identidade. Insta aduzir ainda que os bens públicos ocupados pelos indígenas no estudo de caso que será relatado não tinham qualquer destinação social e encontravam-se ociosos até essas pessoas instituírem sua morada e tentarem revitalizar os locais com escolas indígenas, cultivos e trabalhos artesanais.

A CDRU é importante para garantir a destinação social de bens públicos. Diferentemente da mera faculdade de uso, ela impõe obrigações ao concessionário, permitindo à Administração Pública retomar o imóvel em caso de descumprimento. E devido à autonomia dos entes federativos, é possível regular a gestão de seus bens, mas muitos municípios e estados não mantêm controle adequado sobre seus imóveis, preferindo aliená-los por venda ou doação para evitar o trabalho

administrativo contínuo do contrato da CDRU. No entanto, essa concessão é vista como preferível à venda, pois impede especulações imobiliárias e mantém o interesse público (Luft, 2017).

A CDRU protege o patrimônio público ao evitar alienações desvantajosas e obriga o concessionário a respeitar a finalidade social do imóvel. Além disso, permite fiscalização constante, impedindo transferências irregulares e garantindo que os imóveis sejam utilizados conforme planejado. Caso o concessionário descumpra suas obrigações, o imóvel pode ser destinado a outro interessado. Portanto, é preciso que os entes federativos adotem regulações claras para uso social dos imóveis, evitando pressões do mercado imobiliário e garantindo segurança jurídica aos concessionários (Luft, 2017).

Existem também obstáculos na sua implementação como a administração das terras públicas para habitação social e a regulação de assentamentos informais que são desafios que precisam ser enfrentados. Contudo, a CDRU tem a mesma validade jurídica que a propriedade (embora sejam de natureza jurídica diferente) ou concessões de serviço público e só pode ser revogada por descumprimento contratual ou necessidade pública, seguindo garantias legais, como na desapropriação (Luft, 2017). No entanto, essa equivalência legal nem sempre se traduz em efetividade prática, sobretudo em áreas com disputas fundiárias ativas ou insegurança institucional, onde a titularidade do uso não garante, por si só, o respeito às formas coletivas de ocupação e a proteção contra remoções forçadas (Di Pietro, 2022).

Uma limitação da CDRU é o seu âmbito de aplicação, restrito à Secretaria de Patrimônio da União e aos bens deste ente federativo. A ampliação para bens de estados e municípios depende de mudanças legislativas no âmbito dessas respectivas unidades federativas. Trata-se de um processo de baixa complexidade, que pode ser facilitado pela própria SPU com iniciativas de harmonização legislativa com as provisões federais, de modo a expandi-las para os outros entes e, assim, potencializar a utilização desse instituto que é destinado à promoção do direito à moradia simultaneamente a uma destinação mais democrática de bens públicos, evitando a sua ociosidade.

Nesse sentido, a CDRU é um importante instrumento jurídico utilizado para regularizar a posse de terras públicas, especialmente quando se trata de populações em situação de vulnerabilidade social ou com formas tradicionais de ocupação e uso coletivo do território. No caso de povos e comunidades tradicionais (como indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, entre outros), a CDRU também tem sido empregada como meio de reconhecer juridicamente seus modos de vida e garantir a segurança territorial sem necessidade de transferência da propriedade do bem público.

A outorga de CDRU por entes subnacionais, como estados e municípios, presuppõe a existência de competência legal e administrativa para a destinação dos bens públicos de seu domínio. Essa competência decorre do princípio da autonomia federativa (art. 18 da Constituição Federal) e da titularidade dos bens públicos pertencentes aos entes federativos (art. 23 e 30, CF). Contudo, a efetivação do instituto exige que tal atribuição esteja positivamente autorizada por norma legislativa específica ou geral, conforme determina a Lei nº 14.133/2021, que disciplina as hipóteses de alienação e concessão de uso de bens públicos no âmbito das contratações administrativas (arts. 75 a 79).

Nesse contexto, emerge a questão sobre quais instrumentos legislativos devem conter essa autorização: as Leis Orgânicas estaduais ou municipais, os Planos Diretores, ou normas específicas. A doutrina do Direito Administrativo e Urbanístico oferece balizas relevantes. Para Di Pietro (2022), a outorga da CDRU exige previsão legal, mas essa previsão pode constar de norma geral, desde que respeitados os princípios da legalidade e da função social da propriedade pública.

As Leis Orgânicas municipais e estaduais, que equivalem à constituição local dos entes federados, não precisam necessariamente prever a concessão de CDRU para comunidades tradicionais de forma expressa. No entanto, é recomendável que o façam, ao menos de modo genérico, reconhecendo a função social dos bens públicos e a possibilidade de sua destinação para políticas de regularização fundiária e proteção de grupos sociais historicamente marginalizados. Tal diretriz atende ao dever de promoção dos direitos fundamentais (art. 1º, III, e art. 6º, CF) e às obrigações assumidas pelo Brasil na Convenção 169 da OIT (art. 14), que exige o reconhecimento jurídico dos territórios tradicionalmente ocupados.

Por sua vez, os Planos Diretores Municipais – exigência constitucional para cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 182, §1º, CF) – devem necessariamente abordar as formas de ordenamento territorial e regularização fundiária. Neles, é plenamente cabível (e desejável) que se preveja a possibilidade de destinação de terras públicas mediante CDRU às comunidades tradicionais urbanas e periurbanas, inclusive por meio de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou similares. Segundo Bonduki (2018), a inclusão de instrumentos de regularização fundiária no plano diretor é essencial para garantir segurança da posse, evitar remoções forçadas e respeitar o modo de vida coletivo dessas populações.

Por fim, mesmo havendo diretrizes na Lei Orgânica ou no Plano Diretor, a efetiva concessão de uma área pública mediante CDRU exige a edição de uma norma legal específica, ou a aplicação de norma geral previamente existente que autorize essa forma de destinação. A legislação municipal ou estadual pode prever essa autorização de forma geral, com parâmetros objetivos, ou mediante lei autorizativa por imóvel. O importante é assegurar a legalidade do ato administrativo e a preservação do interesse público.

Em suma, a autorização legislativa para que estados e municípios outorguem CDRU a povos e comunidades tradicionais não precisa necessariamente constar das Leis Orgânicas nem dos Planos Diretores, mas a inclusão nessas normas fortalece a segurança jurídica e o alinhamento institucional com os direitos desses grupos. A efetivação, todavia, requer respaldo legal específico, ainda que por norma geral, conforme preceitua a legislação federal vigente.

Por expressa previsão legal, a CDRU poderá ter como fundamento legal a sua concessão destinada a regularizar a posse dos povos tradicionais e ou em Unidades de Conservação Ambiental, contudo acredita-se que esse instrumento pode ser utilizado para os territórios ocupados pelos indígenas que se encontram no contexto urbano ou para garantir-lhes um território com segurança jurídica quanto à posse. Por meio da CDRU, também é possível que os concessionários sejam beneficiados pela segurança jurídica na realização de suas benfeitorias no território e existam mais instrumentos de consecução de políticas públicas para povos vulnerabilizados.

Ainda assim, é necessário reconhecer que a CDRU, embora promissora, não substitui mecanismos mais robustos como a demarcação de terras indígenas, sobretudo quando se trata de reconhecer a ancestralidade e os direitos constitucionais previstos no art. 231 da CF/88. Assim, sua aplicação deve ser acompanhada de medidas institucionais e legais mais amplas, que assegurem a permanência e o protagonismo das comunidades indígenas nos espaços urbanos.

4 A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) como caminho para a justiça territorial indígena nas cidades: análise dos casos Karaxuwanassu e Kaingang, Xokleng e Guarani

Esta seção analisa dois estudos de caso (autos nº 5030065-13.2016.4.04.7200 do TRF4-SC e nº 0819369-91.2023.4.05.8300 do TRF5-PE) baseados em documentos processuais. O objetivo é verificar a aplicação da CDRU como ferramenta jurídica para garantir o direito à moradia e proteger territórios de povos indígenas urbanos, conforme a proposta inovadora dos autores. Nesta senda, o estudo de caso é entendido como uma representação de um fenômeno jurídico em um contexto específico, a partir de dados amplos (Machado, 2017). Os casos foram selecionados para destacar a etnogênese (Bartolomé, 2006) na formação das identidades dos povos indígenas urbanos. Esse processo, que envolve reinterpretações culturais, políticas e sociais, é comum devido a fatores como deslocamentos e contatos interétnicos, além da resistência à dominação.

Em complementaridade à pesquisa documental, foram realizados pedidos de acesso à informação, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), registrados sob os ofícios de nº 08198.008629/2025-14, nº 2025003050050000696, e nº 202520375 dirigidos, respectivamente, ao

Ministério dos Povos Indígenas e à Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), por meio da Informação Técnica Conjunta COASI/COPS/SEPS/SPAD/2025/CGPDS/DPDS-FUNAI/2025, ao Município do Recife, por meio da Autarquia de Urbanização do Recife – Diretoria da Presidência, bem como ao Estado de Pernambuco, através da Unidade de Análise de Processos Patrimoniais do Estado desta Secretaria de Administração.

As referidas solicitações tiveram como escopo apurar a utilização do instrumento jurídico da CDRU no âmbito das distintas esferas federativas, assim como verificar a existência de políticas públicas da FUNAI direcionadas aos povos indígenas em contexto urbano. As respostas fornecidas indicaram a inexistência de iniciativas voltadas especificamente a essa população em tais contextos.

No que concerne à resposta emitida pelo Ministério dos Povos Indígenas, datada de 31 de março de 2025, constatou-se que, no plano federal, a CDRU é efetivamente utilizada, havendo 4.916 concessões formalizadas, sem informações se alguma foi voltada para os povos indígenas. Por outro lado, em resposta datada de 10 de março de 2025, a Autarquia de Urbanização do Recife informou que, até o presente momento, não há registro de imóveis cedidos mediante CDRU pelo Estado de Pernambuco ou pelo Município do Recife.

No dia 17 de março de 2025, em resposta, o Estado de Pernambuco aduziu que não foram localizadas informações acerca de processos de regularização fundiária ou dados referentes a indígenas envolvidos do ano de 2018 a 2025 (lapso temporal analisado e requerido pelos pesquisadores).

Tais informações evidenciam a disparidade entre os entes federativos quanto à adoção e operacionalização do referido instrumento jurídico, revelando, por consequência, os entraves institucionais e normativos que limitam a efetivação do direito à cidade e à territorialidade indígena em áreas urbanas. A ausência de iniciativas locais nesse sentido aponta para a necessidade de harmonização normativa e fortalecimento institucional, de modo a garantir o reconhecimento jurídico e a proteção possessória dos territórios indígenas urbanos.

No mês de agosto de 2023, foi realizada uma visita de campo ao território do povo Karaxuwanassu, vinculada ao programa de extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH), da Universidade Federal de Pernambuco. A atividade teve como objetivo analisar os desafios enfrentados por essa comunidade, bem como os processos relacionados à construção da identidade territorial e à efetivação do direito à cidade. Os pesquisadores elaboraram relatórios jurídicos que documentam as violações de direitos e as dificuldades de acesso aos direitos econômicos, sociais e culturais vivenciados por esse povo indígena pernambucano.

Os dois estudos de caso analisados mostram a potencialidade do referido instituto para a promoção do direito à cidade de povos indígenas, inclusive em razão da ausência da sua utilização, de modo a diminuir vulnerabilidades a eventos

climáticos, falta de acesso à água e a uma moradia digna, redistribuindo riscos e garantindo justiça ambiental e inclusão dos indígenas no arranjo institucional do direito à cidade. Também podem ser notadas limitações da CDRU, inclusive o fato de sequer terem sido utilizadas nos casos, bem como a necessidade de mudanças legislativas e institucionais para que o instrumento tenha sedimentado o significado de proteção de povos indígenas e das suas cosmovisões.

O primeiro caso é o dos indígenas Kaingang, Xokleng e Guarani, na cidade de Florianópolis-SC, que deu origem ao processo de nº 5030065-13.2016.4.04.7200. Em linhas gerais, os autos tratam de uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) para garantir melhores condições aos indígenas Kaingang, Guarani e Xokleng que passam por Florianópolis para vender seu artesanato. A decisão judicial determinou que a União, a FUNAI, o Município de Florianópolis e o Estado de Santa Catarina constituíssem, no prazo de 30 dias, um Grupo de Trabalho Interinstitucional para definir critérios técnicos e tradicionais para a construção de uma Casa de Passagem. Enquanto o local não fosse concluído, os réus deveriam providenciar um local adequado para acomodação dos indígenas.

Além disso, a União e o Município de Florianópolis foram condenados ao pagamento de R\$100.000,00 (cem mil reais) a título de danos morais pelas omissões históricas na construção desse espaço. Esse valor seria repassado à FUNAI para medidas de salvaguarda das comunidades indígenas, sob fiscalização do MPF.

Os réus interpuuseram apelações alegando, entre outros pontos, ilegitimidade passiva, violação ao princípio da separação de poderes, ausência de orçamento e impossibilidade de multa pessoal. A FUNAI contestou a condenação solidária, enquanto o Estado de Santa Catarina argumentou que o julgamento foi além do pedido inicial e que os prazos eram curtos. A União também questionou a condenação, alegando falta de fundamento para a indenização por danos morais e ausência de atribuição para assistência social aos indígenas.

Remonta-se que, desde 2016, os indígenas dos povos Kaingang, Xokleng e Guarani habitam um terreno próximo ao antigo Terminal Rodoviário Saco dos Limões (Tisac), na cidade de Florianópolis. Esses povos vêm à capital do Estado de Santa Catarina em busca de trabalho e melhores condições de vida, principalmente por meio da venda de artesanatos. Atualmente, estima-se que cerca de 500 indígenas residiam no local em condições precárias de moradia (CIMI, 2023; Batistella; Lux, 2024).

Como dito anteriormente, com a cessão do terreno da União para a prefeitura, em 2019, o município comprometeu-se a construir uma Casa de Passagem para os indígenas, uma vez que, à época, o imóvel era considerado inservível e sem destinação pública. No entanto, a construção não foi realizada e por isso deu ensejo à condenação objeto desse estudo (CIMI, 2023; Batistella; Lux, 2024).

A sentença do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) destacou que a situação se tornou um grave problema social, com idosos, crianças e mulheres vivendo em condições inadequadas. O tribunal determinou a aplicação de astreintes pelo descumprimento da obrigação (fl. 168/169, TRF4). Eis um trecho da sentença histórica, a qual prevê reparações coletivas, multas cominatórias para repelir as omissões e deficiências do Poder Público e ainda salienta o processo de racismo e exclusão ambiental que passam os indígenas:

[...] tenho que o tratamento dado aos indígenas pelos entes públicos foi extremamente desumano e discriminatório. É que os moradores de rua são levados para abrigos e albergues, enquanto que os indígenas foram jogados embaixo de uma ponte em local extremamente perigoso, tendo sido ameaçados por pessoas drogadas. Desta forma, tenho que a omissão da União e do Município de Florianópolis, em não disponibilizar um espaço adequado, que estava disponível, ocasionou sofrimento aos indígenas, que ficaram expostos ao relento, podendo ter sido agredidos e mortos por pessoas que habitam aquele local pela noite. Assim, houve inequívoco dano moral à comunidade indígena, que sofreram ameaças e correram risco de vida ao ficarem expostos em local perigoso. Neste sentido, cabe a condenação do Município de Florianópolis e da União Federal ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R\$ 100.000,00 cada um, em razão da evidente inércia, que provocou a exposição dos indígenas a grande sofrimento e risco de vida. [...] (TRF4, 2017, fl.168/169).

Até o ano de 2024, contudo, a determinação judicial ainda não havia sido cumprida. Diante disso, os indígenas consideraram construir o espaço por conta própria e denominá-lo “Ponto de Cultura Goy Ty Sá” (CIMI, 2023; Batistella; Lux, 2024).

No caso em tela, em nenhum momento os entes envolvidos consideraram a utilização de instrumentos de regularização fundiária, como a CDRU. Ao contrário, limitaram-se a firmar entre si um negócio jurídico (cessão), incluindo os indígenas de forma subsidiária e sem garantir sua participação efetiva no processo decisório acerca do uso do território por eles tradicionalmente ocupado. Verifica-se, portanto, que a adoção da CDRU poderia ter conferido maior autonomia aos indígenas, assegurando-lhes formas adequadas de uso coletivo da terra e solucionando o impasse em prazo mais célere. Consta dos autos que a FUNAI participou ativamente do processo, firmando termos aditivos e comparecendo a reuniões (fl. 57), ainda que não tenha viabilizado a condução da negociação por representantes indígenas legítimos. Ademais, ao apresentar apelação, diante da possibilidade de condenação judicial, a FUNAI alegou que sua atuação se restringiu à assistência social, atribuindo integralmente a responsabilidade ao Município de Florianópolis.

O segundo caso objeto deste estudo é o processo nº 0819369-91.2023.4.05.8300, referente a uma ação de reintegração de posse movida pelo Município

de Igarassu-PE contra os indígenas Karaxuwanassu, que pleiteia a retomada do espaço ocupado pelos indígenas para a construção de uma escola agrícola no local.

Os indígenas Karaxuwanssu habitam o estado de Pernambuco, na cidade do Recife e na cidade de Igarassu, na região metropolitana da capital. Há indígenas de diversas identidades, como Kaeté, Xukuru, Fulni-ô, Pankararu e Wassucocal, além dos Warao (de origem venezuelana), que se autodenominam um só povo, dando origem ao povo Karaxuwanassu. Em 2017, esses indígenas passaram a habitar um terreno sem destinação social do município de Igarassu-PE e fundaram a aldeia indígena Marataro Kaeté. Contudo, conforme apresentado acima, a prefeitura iniciou embates jurídicos reivindicando o espaço e alegando sua destinação social para a construção de uma escola agrícola (Teixeira *et al.*, 2024).

Durante a visita de campo outrora mencionada, foram constatadas deficiências na distribuição de água, no saneamento urbano e em outras necessidades prementes. Ao mesmo tempo, foi possível notar o exercício de práticas de conservação e de uso do solo, como plantações e piscicultura, demonstrando o que Ramos (2015) afirma no que se refere à importância das práticas ancestrais dos povos indígenas para a conservação ambiental e enfrentamento da mudança do clima. Ou seja, uma CDRU seria uma forma de promover um uso decolonial de bens públicos, abrindo o caminho a esses para as cosmovisões e práticas ancestrais.

O caso dos indígenas Karaxuwanassu chegou ao Judiciário inicialmente no Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), que declinou de sua competência para que a ação fosse julgada no Tribunal Regional Federal da Quinta Região (TRF5), onde, até o momento da redação deste artigo, está tramitando o processo.

No bojo dos autos, assim como no caso anterior, houve uma sessão conciliatória a qual deu ensejo à suspensão do feito. A aludida reunião ocorreu com a presença do povo Karaxuwanassu, a Procuradoria do Município de Igarassu, a FUNAI, representantes do CIMI Nordeste e outras autoridades públicas. Na ocasião foi acordado que seriam tomadas algumas providências tais como: o levantamento de outros imóveis disponíveis no Município para uso pelos indígenas; comprometeram-se ainda os Representantes do MPI, FUNAI, PRF-5, DPU e demais envolvidos, em realizar juntamente com os indígenas, tratativas com o Município para realização de possível acordo quanto à questão do território (f. 33/34).

Contudo, passados mais de oito meses de inércia da União e do próprio Município de Igarassu e dos demais órgãos presentes na reunião, nada foi feito. O Município de Igarassu voltou a pleitear a retomada do processo judicial, acostando aos autos boletins de ocorrência referentes a furtos na propriedade imputando-os aos indígenas. Ou seja, as identidades territoriais dos indígenas são usadas para criminalizá-los, como feito historicamente (Cunha, 1992). O direito à cidade fica muito distante de ser garantido, o que aumenta ainda mais o cenário

de vulnerabilidade à mudança do clima, ao manter os indígenas sob uma insegurança quanto aos seus territórios.

Os indígenas no contexto urbano passam pelo processo de reconstrução de suas identidades diante das dinâmicas urbanas e dos desafios históricos que enfrentam, por isso, destacamos o processo de etnogênese como critério de escolha dos grupos focais de pesquisa. Diversas populações indígenas urbanas sofreram e sofrem processos de dispersão territorial, políticas de assimilação forçada e apagamento cultural, o que leva à necessidade de reafirmação identitária em contextos citadinos. Nesses espaços, a etnogênese se manifesta na reorganização de laços comunitários, na recuperação de práticas culturais e no fortalecimento da autoidentificação como indígenas, mesmo diante da invisibilização e discriminação.

Outro ponto digno de resgate em ambos os casos é o tratamento dos indígenas como invasores de uma área que não lhes pertence, no sentido do que Harvey (2012) escreve quanto aos grupos que são relegados do direito à cidade e, quando não ficam restritos a áreas marginalizadas e alta vulnerabilidade, são despossuídos de suas moradias. Em um contexto de mudança do clima, trata-se de um processo que expõe de forma desigual os indígenas aos efeitos adversos do clima, além de constrangê-los a abandonar as identidades ancestrais por não promover espaço de exercício.

Cabe destacar também as diferenças dos casos em estudo quanto ao processo de ocupação dos bens e a titularidade dos mesmos. No caso do município de Florianópolis, um bem já pertencente à União teve sua titularidade transferida para o município por meio de cessão. Já no município de Igarassu-PE, a lógica territorial é diferente, pois o bem em questão era um terreno de propriedade particular que foi desapropriado pelo município. Pouco tempo após a conclusão do processo de desapropriação, o local foi ocupado pelos indígenas em uma expressão da sua espiritualidade e identidade territorial, bem como em um movimento motivado pela não asseguarção do direito à cidade, em uma forma de demandar espaço no marco da função social da propriedade e da cidade.

Nos casos Karaxuanassu (Pernambuco) e Santa Catarina, a União propôs permuta e cessão de imóveis, respectivamente. Contudo, em ambos, os bens ficaram sem destinação definida, falhando na função social da propriedade. Essa situação reflete o que Harvey (2012) descreve sobre os despossuídos em cidades desiguais e a criação de zonas de sacrifício pela ausência de justiça ambiental. É crucial, portanto, superar essas dinâmicas coloniais, mobilizando políticas públicas e o Estado para ouvir e garantir as práticas ancestrais indígenas no contexto urbano (Bonilla; Michaels, 2023).

Além disso, em nenhum dos casos a CDRU foi utilizada como instrumento de regularização. Os entes envolvidos descumpriram suas respectivas promessas: para os Karaxuanassu, a permuta de terras não se concretizou; para os Guarani, não

foi realizada a construção da casa de passagem. Diante desse cenário, persistem impasses quanto à negociação para uso e ocupação dos territórios. Ainda assim, acredita-se que a adoção da CDRU poderia ter representado uma solução eficaz para a regularização fundiária urbana, inclusive para mitigar a notável insegurança quanto ao direito à cidade, o que prejudica de forma direta perspectivas de asseguarização do direito à cidade, assinalando vulnerabilidades que marcam cenários de injustiça ambiental (Harvey, 2012; Acselrad, 2002).

Notam-se também diferenças nos processos de reconhecimento das identidades indígenas, considerando que o povo Karaxuwanassu, no processo de etnogênese, precisou esperar algum tempo até que a Fundação Nacional dos Povos Indígenas ingressasse no caso. Tal situação demonstra desafios em especial em municípios menores para garantir a inclusão dos povos indígenas na rede de serviços e de moradia do espaço urbano garantindo, ao mesmo tempo, o exercício das suas identidades territoriais, práticas tradicionais e espiritualidade. Nos dois casos analisados, não há agência dos povos indígenas, que não são diretamente partes nos acordos de regularização fundiária, os quais, por sua vez, são realizados entre órgãos públicos e/ou unidades da federação. Tampouco houve exercício do direito de consulta prévia, previsto na Convenção nº 169 da OIT, para que a CDRU ou outros instrumentos fossem utilizados.

A FUNAI (órgão federal de política indigenista) atuou com cartilhas e ações para indígenas em Florianópolis, mas não possui políticas abrangentes para povos indígenas urbanos, conforme confirmado por um pedido de acesso à informação. Isso evidencia a necessidade urgente de políticas públicas amplas que promovam a sensibilização sobre os povos originários em cidades, combatendo a deslegitimação, invisibilidade e a visão deles como invasores, uma dinâmica similar à descrita por Harvey (2012) sobre a luta pelo direito à cidade de pessoas marginalizadas.

Alerta-se, dessa maneira como solução propositiva para o caso em andamento e para uma política de regularização fundiária urbana destinada aos povos indígenas, a utilização da CDRU como meio extrajudicial de resolução de conflitos e, além disso, de desenho de políticas habitacionais. Garante-se o direito à moradia e a regularização da situação, sem que o ente perca o domínio, mas direcionando o interesse público em favor dos povos originários. Para ambos os casos estudados a CDRU poderia beneficiar os indígenas no sentido de instituir de modo formal a posse das terras reduzindo os riscos de remoções forçadas – criando o que Harvey (2012) chama de despossuídos e de insegurança jurídica (fundiária).

O instituto pode ser empregado em políticas públicas para fomentar a preservação das culturas indígenas, na medida em que garante espaços urbanos onde os povos indígenas possam manter práticas culturais, espirituais e sociais tradicionais. Autores como Araújo (2010) demonstram essa aplicabilidade em diversos

contextos, mostrando como o contrato pode ser usado para a inclusão de indígenas em contexto urbano e a garantia do seu direito à cidade. Estimula-se, dessa forma, a autonomia comunitária, ao permitir que comunidades indígenas administrem suas terras conforme seus costumes. Trata-se, pois, de uma forma decolonial de promoção do direito à cidade, colocando o Estado em uma posição de escuta e aprendizado com os povos indígenas e criação de políticas públicas dedicadas à preservação das ancestralidades indígenas (Bonilla; Michaels, 2023).

Vale notar que instrumentos como a discutida concessão são também utilizados por programas como o Imóvel da Gente, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e podem ter seu impacto potencializado com uma política direcionada, incluindo análise ativa de bens públicos que poderiam ser concedidos. De acordo com dados da SPU (Brasil, 2025), 4.916 imóveis da União estão sob CDRU, o que corrobora a importância do instrumento para a garantia da moradia.

Desse modo, se a gestão do patrimônio público deve obedecer ao interesse público, é preciso que os povos indígenas estejam no núcleo da atuação do Estado e a CDRU pode ser instrumento de uma política pública mais ampla de destinação de bens da Administração Pública para assegurar direitos. Isso vem sendo feito, por exemplo, com o discutido programa Imóvel da Gente e deve ser expandido para outros entes federativos, com metas e números bem definidos, assim como um desenho que assegure aos indígenas espaço na governança e o direito à sua identidade. Esse também é um meio de promoção da justiça ambiental e climática, já que dá acesso a populações marginalizadas à infraestrutura e moradia de qualidade, diminuindo os seus riscos e vulnerabilidades aos efeitos da mudança do clima por meio da mobilização do patrimônio público para a garantia de direitos e de infraestruturas adequadas (Ramos, 2015).

A CDRU para povos indígenas no contexto urbano representa um instrumento com potencial sensível para a garantia de direitos e inclusão social. Ao formalizar a ocupação das áreas, ela facilita o acesso a políticas públicas, permitindo a implementação de serviços essenciais como infraestrutura, saneamento e habitação, melhorando as condições de vida das comunidades indígenas. Além disso, atua como um mecanismo de proteção contra a especulação imobiliária, assegurando que essas terras não sejam alvo de interesses do mercado ao estarem ocupadas e garantindo a permanência dos povos indígenas em seus territórios. A CDRU também contribui para um planejamento urbano mais sustentável e inclusivo, promovendo um ordenamento territorial que respeite a diversidade sociocultural e fortaleça a identidade indígena nas cidades. Por fim, sua aplicação se apresenta como um importante instrumento de reparação histórica, ao reconhecer a presença indígena no meio urbano e buscar corrigir desigualdades decorrentes de processos de deslocamento forçado e marginalização. Portanto, vai ao encontro da discussão

inicial em termos de garantia do direito à cidade, a partir da democratização do uso de bens públicos.

Nesta senda, fica evidenciada a estreita relação entre desenvolvimento sustentável, mudança do clima e a garantia do direito à cidade para os povos indígenas em contexto urbano. A ausência de políticas urbanas inclusivas que incorporem as identidades e cosmovisões desses povos aprofunda desigualdades já historicamente consolidadas, inviabilizando a concretização de uma sustentabilidade plena. Nesse cenário, a CDRU destaca-se como instrumento jurídico capaz de promover não apenas a segurança da posse e o acesso à moradia digna, mas também a efetivação de direitos territoriais e identitários. A CDRU viabiliza o acesso a serviços públicos, à infraestrutura urbana e ao reconhecimento das práticas culturais, fortalecendo, assim, a arquitetura de proteção dos direitos indígenas frente aos desafios impostos pela mudança do clima.

A justiça climática, enquanto estratégia de equilíbrio diante das desigualdades socioambientais, é condição indispensável para o alcance dos ODS, sobretudo os de número 10 e 11, que tratam, respectivamente, da redução das desigualdades e da construção de cidades inclusivas, resilientes e sustentáveis. A omissão do Estado na adoção de medidas como a CDRU perpetua o quadro descrito por Ramos (2015), em que populações que menos contribuem para a degradação ambiental sofrem desproporcionalmente seus efeitos, agravados pela carência de planejamento urbano e políticas adaptativas sensíveis às especificidades dos povos indígenas.

Como exposto anteriormente, a CDRU possui limitações materiais e formais, e precisa ser utilizada com parcimônia, embora represente uma alternativa jurídica importante para garantir o uso coletivo e reconhecido de áreas públicas por povos indígenas em contexto urbano, não se equipara, em termos de proteção jurídica e simbólica, à demarcação das terras tradicionalmente ocupadas, conforme previsto no art. 231 da CF. A demarcação constitui um reconhecimento originário da posse tradicional, com efeito declaratório e imprescritível, vinculando diretamente o Estado ao dever de proteger a integridade territorial dos povos indígenas (Brasil, 1988). Em contraste, a CDRU é um ato administrativo discricionário, revogável, ainda que assegure estabilidade de uso coletivo enquanto vigente. Sua adoção, portanto, pode ser vista como medida paliativa ou transitória, especialmente em contextos urbanos nos quais a demarcação enfrenta entraves jurídicos e políticos mais complexos (Valente, 2022).

Nesse sentido, a utilização da CDRU em áreas urbanas pode produzir efeitos sociopolíticos ambíguos. Por um lado, garante visibilidade e acesso a direitos mínimos de habitação e territorialidade a populações indígenas urbanas frequentemente invisibilizadas pelo Estado. Por outro, ao não alcançar o *status* constitucional da demarcação, pode ser interpretada como mecanismo de contenção ou

substituição dos direitos territoriais originários, enfraquecendo o discurso político e jurídico em defesa das terras ancestralmente ocupadas. Tal perspectiva é ainda mais sensível à luz do atual debate no STF sobre o marco temporal, que redefine os critérios constitucionais de reconhecimento dos territórios indígenas e evidencia a disputa entre modelos de proteção efetiva e estratégias de mitigação territorial (Fachin, 2023).

Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar de que forma a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) pode constituir um instrumento eficaz para a garantia do direito à cidade das populações indígenas em contexto urbano, com ênfase no respeito às suas múltiplas identidades e na promoção da justiça climática. A pesquisa demonstrou que a regularização fundiária de bens públicos inservíveis, por meio da CDRU, constitui um mecanismo jurídico que permite não apenas a destinação social de imóveis públicos, mas também o fortalecimento da cidadania e a valorização das práticas culturais e espirituais desses povos; é um mecanismo protecionista adicional que não substitui outras questões concernentes a demarcações territoriais já previstas pela Constituição Federal e decretos demarcatórios.

Os estudos de caso envolvendo os povos Karaxuwanassu, em Pernambuco, e os povos Kaingang, Guarani e Xokleng, em Santa Catarina, evidenciaram a centralidade da identidade territorial para a efetivação dos direitos dos povos indígenas urbanos. A investigação revelou que, embora existam instrumentos normativos capazes de assegurar o direito à moradia e à cidade, sua implementação encontra desafios institucionais, jurídicos e culturais que dificultam o protagonismo indígena nas decisões relacionadas à gestão de seus territórios urbanos. Outro entrave seria a ausência de políticas públicas específicas para essas pessoas e, ao agravar a situação de vulnerabilidade socioambiental, dá ensejo a práticas de racismo ambiental as quais intensificam a exclusão territorial e cultural dos indígenas.

Nesse cenário, a CDRU, quando utilizada de forma participativa e alinhada às cosmovisões indígenas, apresenta-se como uma alternativa viável para garantir o uso coletivo (ou comunal) de territórios e o acesso aos direitos fundamentais. Portanto, a efetivação do direito à cidade para os povos indígenas em áreas urbanas exige a superação de barreiras normativas e administrativas, bem como a ampliação de mecanismos de participação social como os programas habitacionais listados neste artigo científico.

A realização de mais estudos empíricos sobre a aplicação da CDRU para pessoas indígenas da cidade permitirá a compreensão de mais análises de modelos de governança fundiária e urbana que integrem as especificidades dos povos indígenas. Tem-se, dessa forma, uma operacionalização do ordenamento jurídico em

direção à justiça climática e à garantia de um espaço digno para todos na cidade, incluindo os povos indígenas, as suas identidades territoriais e práticas ancestrais, que tanto contribuem para o enfrentamento da mudança do clima.

A New Path for Urban Land Regularization for Indigenous Peoples in Cities: Granting Real Right of Use (CDRU) in Favor of Social and Climate Justice

Abstract: This research aims to describe how the Real Right Use Concession of degraded real state of the Public Administration can be an instrument of the right to the city assurance of indigenous populations in the urban context, respecting the multiple identities and the specificities of these peoples, so as to promote climate justice. With documental analysis, two cases of urban-context indigenous are analysed: of the Karaxuwanassu people, from Pernambuco, and of the peoples Kaingang, Guarani and Xokleng, from Santa Catarina. A discussion is made on the challenges faced by the indigenous in terms of access to social rights and respect to territorial identities. It is also debated the dimensions of the right to the city as a means of promoting access to adequate infrastructure and vulnerabilities lowering through the city's democratic governance and its interdependence with climate justice. The case studies showed that, although of the absence of the concession, the instrument can contribute to public policies of promotion of the right to the city of indigenous peoples, ensuring their territorial identities and access to fair housing. Climate justice is thus promoted with the inclusion of marginalized populations and the diminishing of asymmetries in the impacts of climate change.

Keywords: Real Right Use Concession. Urban-context indigenous peoples. Right to the city. Climate justice. Vulnerabilities.

Referências

- ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 5, 19 jun. 2002.
- ARAÚJO, M. A. T. *Reconhecimento de territórios tradicionais: o contrato de concessão de direito real de uso enquanto instrumento de garantia do direito ao território tradicional*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Belém: Universidade Federal do Pará, 10 dez. 2010.
- ARCHDAILY BRASIL. Indígenas no espaço urbano: não foi a aldeia que chegou na cidade, mas a cidade que chegou na aldeia. *ArchDaily Brasil*, 2020. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/937793/indigenas-no-espaco-urbano-nao-foi-a-aldeia-que-chegou-na-cidade-mas-a-cidade-que-chegou-na-aldeia>. Acesso em: 16 fev. 2025.
- ARRUTI, José Maurício Paiva Andion. *O Reencantamento do Mundo: Trama histórica e Arranjos Territoriais Pankararu*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social – Rio de Janeiro: Museu Nacional – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.
- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto. As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político. *Mana*, v. 12, p. 39-68, 2006.
- BATISTELLA, Paulo; LUX, André. NSC Total. *Justiça nega reintegração de posse de terreno ocupado por indígenas em Florianópolis*. NSC Total, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www.nscotal.com.br/noticias/justica-nega-reintegracao-de-posse-de-terreno-ocupado-por-indigenas-em-florianopolis>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BONILLA, D.; MICHAELS, R. Global Legal Pluralism and the Rights of Nature. *Max Planck Private Law Research Paper No. 23/15*, 2023.

BONDUKI, Nabil. *Os caminhos da regularização fundiária no Brasil*. São Paulo: FAPESP, 2018. Disponível em: <https://www.nabilbonduki.com.br>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

BRASIL. Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 abr. 2004.

BRASIL. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 10 dez. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Processo eletrônico nº 0819369-91.2023.4.05.8300*. Disponível em: <https://pje.jfpe.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?signedIdProcessoTrf=b0e8f33409f5d5ba5b39b9b3de863225>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Processo eletrônico nº 5030065-13.2016.4.04.7200*. Disponível em: https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=50300651320164047200&hash=4c771c7bae7d8f406fcea7e13f008f4b. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213-MC, de 2002*. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 25.284, de 2015*. Relator: Min. Marco Aurélio. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9661526>. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Dispõe sobre o regime jurídico da propriedade urbana, a política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. *A Presença Indígena no Contexto Urbano de SC*. Brasília: FUNAI, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/arquivos/conteudo/ascom/2018/12-dez/pres-urbana-sc.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709*. Brasília: STF, 2021.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria do Patrimônio da União. *Transparência Ativa SPU*. Brasília: MGI, 2025. Disponível em: https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/SPU-Transparencia_Ativa/SPU-Transparencia_Ativa.html?spu_tab=1. Acesso em: 12 mar. 2025.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 2025. Salvador: Juspodivm, 2025.

CASTILHO, M. W. V.; CASTILHO, E. W. V. O desafio da invisibilidade dos indígenas em contexto urbano. *Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 25, n. 3, p. 120–140, 1º dez. 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Justiça determina construção de Casa de Passagem indígena em SC*. [s.l.] 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/11/justica-construcao-casa-de-passagem-indigena-sc/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79 Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_por.pdf. Acesso em: 1º maio 2024.

CUNHA, M. C. *História dos Índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

DA COSTA FARIAS, Thomaz. Regularização fundiária de ocupações urbanas em bens públicos através da concessão especial de uso para fins de moradia e a efetivação do direito à moradia. *Interagir: pensando a extensão*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 65, 2005. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/interagir/article/view/21385>. Acesso em: 4 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

FACHIN, Edson. *Relatório sobre o julgamento do marco temporal: repercussões jurídicas e constitucionais*. Brasília, DF: STF, 2023.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV. *Mudança do clima e desenvolvimento socioeconômico: dois lados, mesmo plano*. Rio de Janeiro: FGV, 2024. Disponível em: <https://portal.fgv.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

FUNDO BRASIL. *Onde há desigualdade, o clima pesa mais*. [s.l.]: Fundo Brasil, 2024. Disponível em: <https://conteudo.fundobrasil.org.br/onde-o-clima-pesa>. Acesso em: 27 fev. 2025.

HARVEY, D. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, n. 29, p. 73-89, 19 dez. 2012.

HERCULANO, S. O Clamor por Justiça Ambiental e Contra o Racismo Ambiental. *INTERFACEHS – Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, v. 3, n. 1, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo 2022: mais da metade da população indígena vive nas cidades. *Agência de Notícias IBGE*, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42277-censo-2022-mais-da-metade-da-populacao-indigena-vive-nas-cidades>. Acesso em: 16 fev. 2025.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. *A queda do céu: palavras de um xamã yanomami*. Tradução de Beatriz Perrone Moisés. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

LE BONNIEC, F. Las Identidades Territoriales o como hacer historia desde hoy día. In: URRÁ, R. M. (Org.). *Territorialidad Mapuche en Siglo XX*. Concepción: Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera; Escaparate, 2002, pp. 325-393. Disponível em: https://www.academia.edu/3850405/Morales_Urra_Roberto_et_al_2002_Territorialidad_Mapuche_en_el_siglo_xx. Acesso em: 15 dez. 2023.

LUFT, Rosângela. Concessão de direito real de uso. In: ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/16/edicao-1/concessao-de-direito-real-de-uso>. Acesso em: 4 mar. 2025.

MACHADO, Máira Rocha. *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, p. 119-160, 2017.

MANTELLI, G. A. S.; CASTILHO, A. F. E.; GARCIA, J. M. Uma análise da justiça climática na perspectiva do socioambientalismo brasileiro. *Revista de Direitos Difusos*, v. 67, n. 1, p. 95–115, 1º jul. 2017.

- MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor Ferraz. Justiça climática e eventos climáticos extremos: uma análise da percepção social no Brasil. *Revista Terceiro Incluído*, v. 1, n. 2, p. 82-100, 2011.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – PNA*. Brasília, DF: MMA, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br>. Acesso em: 20 jun. 2025.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. *O processo de construção da nova NDC brasileira*. Brasília: MMA, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/mma-divulga-cartilha-sobre-o-processo-de-construcao-da-nova-ndc/oprocessodeconstrucaoanovandc.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2025.
- NAKASHIMA, E. Y.; ALBUQUERQUE, M. A. D. S. A cultura política da visibilidade: os Pankararu na cidade de São Paulo. *Estudos Históricos* (Rio de Janeiro), v. 24, n. 47, p. 182-201, jun. 2011.
- NOBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; LIMA, Camilla Montanha de. How the indigenous case of Xukuru before the Inter-American Court of Human Rights can inspire decolonial comparative studies on property rights. *Revista de Direito Internacional.*, v. 18, p. 353, 2021.
- NSC TOTAL. *Guaranis em Santa Catarina*. NSC Total, 2023. Disponível em: <https://especiais.nscotal.com.br/originarios-sc/guaranis-santa-catarina/>. Acesso em: 17 fev. 2025.
- NUNES, E. S. Aldeias urbanas ou cidades indígenas? Reflexões sobre índios e cidades. *Espaço Ameríndio*, v. 4, n. 1, p. 9, 5 jun. 2010.
- NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. rev. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. *ONU-Habitat e autoridades debatem habitação e crise climática em Belém*. [s.l.]. 2024. Disponível em: <https://onu-habitat.org/index.php/dia-internacional-de-los-pueblos-indigenas-9-de-agosto?view=category&id=41>. Acesso em: 1º mar. 2025.
- RAMOS, M. R. *Políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas em face das populações vulneráveis e da justiça climática*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.
- SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E INOVAÇÕES LOCAIS – SEMIL. *Plano Clima 2024-2035: estratégias de mitigação e adaptação climática*. Brasília, DF: SEMIL, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/semil>. Acesso em: 20 jun. 2025.
- SILVA, Giovanna de Castro. *Territórios pesqueiros e conflitos socioambientais: o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) e as comunidades tradicionais na zona costeira cearense*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023.
- SIMIONI, R. L. A sublimação jurídica da função social da propriedade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 109-137, 2006.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- SPOSITO, F. *Nem cidadãos, nem brasileiros: indígenas na formação do Estado nacional brasileiro e conflitos na província de São Paulo (1822–1845)*. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- TAVOLARI, B. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. *Novos estudos CEBRAP*, v. 35, p. 93-109, mar. 2016.
- TAVOLARI, B. O direito à cidade como significante vazio: sentidos políticos e teóricos no contexto brasileiro. In: MARICATO, Ermínia et al. (Org.). *Cidade, direito e justiça*. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 67-89.

TEIXEIRA, Aída Carolina Silvestre *et al.* Capítulo 3 – Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais do Povo Indígena Karaxuwanassu. In: NÓBREGA, F. F. B. (Org.). *Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais do Povo Karaxuwanassu*. Igarassu-PE: Editora UFPE, 2024, no prelo.

VALENTE, Rubens. *Os fuzis e as flechas: história de sangue e resistência indígena na ditadura*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

YIN, R. K. *Pesquisa Estudo de Caso – Desenho e Métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 1994.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TEIXEIRA, Aída Carolina Silvestre; ZAIDAN, João Vitor Sales; FARIAS, Talden. Um novo caminho para a regularização fundiária urbana para os povos indígenas das cidades: Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) em prol da justiça social e climática. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 11, n. 20, p. 103-132, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RBDU.v11.i20.ART04.PE
