

*MISSÕES DA UNIVERSIDADE: A REFORMA AGRÁRIA E A REFORMA URBANA**

*RICARDO PEREIRA LIRA***

É sempre uma oportunidade que se oferece para a dedução de algumas idéias, nem sempre inéditas, mas que – não pela importância de quem as externa, mas pela relevância do que buscam exprimir – devem ser sempre repetidas, até que sejam ouvidas.

A Universidade clássica, fiel às suas origens, procurou mais isolar-se do que participar das perplexidades de seu tempo. Cultivava o saber pelo saber, e esse espírito de segregação era ainda dominante em meados do século passado.

A missão da Universidade era a da guarda e transmissão do saber, com o que se preservava o saber do passado e se buscava o saber do futuro, sempre em uma posição de alheamento dos negócios do mundo e de entrega da vida aos prazeres do espírito.

Mesmo depois que aceitou a ciência experimental, nem por isso a Universidade se rendeu à pesquisa da ciência aplicada e se deixou envolver no mundo da vida. Insistiu em acentuar o caráter “desinteressado” da sua busca e os objetivos “nobres” do saber pelo saber, do saber como fim em si mesmo.¹

Talvez excetuada a universidade americana, assim viveu a Universidade até fins do século XIX, quando começou a transformar-se pelos efeitos das três revoluções: a revolução científica, a revolução industrial e a revolução democrática.

* Aula inaugural proferida na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, no dia 6.05.1997.

** Professor

¹ TEIXEIRA Anísio, “A Universidade de Ontem e de Hoje”, in “Educação e o Mundo Moderno”, p.222-245.

A partir de então, começou a esboçar-se no horizonte a sua faina, dirigida a três objetivos fundamentais: o da formação e ensino, o da pesquisa e o dos serviços. Sua história passa a ser, sob vários aspectos, uma oscilação de ênfase em relação à maior ou menor importância dada a cada um desses “produtos universitários”, se assim se pode dizer.

Contemporaneamente, a Universidade parece romper o seu isolamento e se vai, aos poucos, misturando com os dados da vida, até configurar-se como uma instituição inteiramente nova, pela sua complexidade, pela sua variedade, pelo seu pluralismo.

Observava ANÍSIO TEIXEIRA, nos anos 60, que “são inúmeras as vozes a chorar pela antiga unidade, pela antiga homogeneidade, pela antiga qualidade, mas a força do tempo é maior e a universidade fez-se não a torre de marfim, mas talvez a Torre de Babel, com atividades intelectuais dos mais diversos níveis, com a mais extrema mistura de cultura teórica e prática e com tamanha população de professores e alunos que já não é mais uma comunidade, mas várias e contraditórias comunidades, lembrando mais a cidade, que o antigo claustro conventual da velha Oxford”.²

Hoje, a Universidade não pode descartar o espírito de participação na civilização contemporânea, no sentido da mudança e transformação social.

É vital para a Universidade estar em contato com as forças vivas da sociedade, no centro dela, velando pelo saber, conservando-o, renovando-o e transmitindo-o, mas com os olhos postos na transformação e mudança social.

Resulta inevitável que a Universidade pague um preço por essa nova realidade, e esse preço é a sua própria crise.

A multiplicidade de funções da Universidade gera contradições internas, suscitando a questão da compatibilidade entre elas, importando a indeclinabilidade da gestão das tensões (BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS), “Da Idéia de Universidade à Universidade Idéias”.³

A primeira crise que se revela é a crise da hegemonia.

Há uma crise dessa natureza sempre que dada condição social deixa de ser considerada necessária, única e exclusiva. A Universidade sofre uma crise

² *Op. cit.*, p.227.

³ In “Pela Mão de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade”, ed. Cortez Editora, 2ª edição, p.190-191.

de hegemonia quando a sua incapacidade para desempenhar cabalmente suas múltiplas funções, leva os grupos prejudicados pela deficiência a procurar meios alternativos.

A segunda crise que aparece é a crise de legitimação.

Identifica-se uma crise de legitimação quando determinada condição social deixa de ser consensualmente aceita. a Universidade padece de uma crise dessa natureza quando se torna socialmente visível a falência dos objetivos coletivamente assumidos.

A terceira crise é a institucional. A Universidade sofre uma crise institucional à medida que a sua especificidade organizativa é posta em causa e se lhe pretende impor modelos organizativos vigentes em outras instituições reputadas mais eficientes.

Na realidade brasileira estamos confrontados com tais crises, paradoxalmente antes mesmo que a Universidade tenha começado a existir.

Nem por isso, contudo, devemos deixar de realizar o esforço de superação dessas crises, com a tenacidade e a força que a nossa coragem e o nosso idealismo permitem.

É evidente que, no Brasil, a Universidade tem sido omissa na tomada de consciência da sua responsabilidade social, o que implica uma crise de sua legitimidade. Ela pode ser alvo da crítica de, raramente, ou talvez jamais, ter mobilizado os conhecimentos por ela acumulados a favor da solução de problemas sociais, quer por não ter sabido, quer por não ter querido colocar a sua tradição de espírito crítico e de discussão livre desinteressada a serviço dos grupos sociais dominados e seus interesses.

Isso se tem verificado exatamente na falta de reflexão da Universidade quanto aos problemas ligados à Questão Agrária e à Questão Urbana.

O campo e a cidade suscitam problemas dos mais graves ligados ao desenvolvimento nacional, e a Universidade a eles não tem endereçado qualquer tipo de preocupação

O segmento rural da sociedade brasileira, no que concerne à estrutura fundiária, permanece até hoje essencialmente o mesmo, sem qualquer alteração substancial, desde o período colonial, marcado inicialmente pelo fracassado sistema sesmario, embrião dos latifúndios improdutivos.

Em maior de 1985, o 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República – PNRA, asseverava:

“A concentração da posse da terra, historicamente garantida e contemporaneamente estimulada, faz prevalecer a injustiça social no campo. Enquanto em 1984, constatava-se a existência de 10.6 milhões de trabalhadores rurais sem terra, os imóveis considerados segundo o Estatuto como latifúndios (portanto, não cumprindo sua função social) apropriavam 409 milhões de hectares. Esses imóveis apresentavam em 1972 cerca de 25% de sua área aproveitável não explorada. Essa situação agravou-se de forma substantiva, tanto que, em 1984, passou a ser 41% a área aproveitável não explorada”.

A exposição de motivos governamental que, em 26 de outubro de 1984, encaminhou ao Congresso Nacional o anteprojeto de lei sobre o Estatuto da Terra, que se convolou na Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, é a atualidade impressionante.

Dita mensagem salienta: “a necessidade de se dar à terra uma nova regulamentação, modificando-se a estrutura agrária do país, é de si mesma evidente, ante os anseios de reforma e justiça social de legiões de assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros que não vislumbram, nas condições atualmente vigentes no meio rural, qualquer perspectiva de se tornarem proprietários da terra que cultivam”.

Registra a inquietação generalizada, tanto no campo como nas áreas urbanas, “tão dependentes de abastecimento na interdependência que a industrialização e a concentração urbana estabelecem quanto ao sistema agrícola”.

Anota a mensagem das autoridades federais:

“O incremento da demanda de alimentos em face do crescimento da população e das profundas modificações organizacionais geradas pela industrialização e pela concentração urbana obrigaram em toda a parte à modificação das estruturas agrárias”.

Depois de observar que a população sem terra tem estado praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso, “formando um vazio socio-econômico tremendamente mais sério do que os nossos vazios geográficos” aduz ser impossível “dissociar-se o baixo nível da produtividade agrícola do País do sistema de propriedade, posse e uso da terra. As relações de trabalho ligam-se, como não poderia deixar de ser, às condições em que ele se exerce. Não havendo estímulos especiais para o argumento da produtividade, não recebendo o trabalhador agrário, via de regra, retribuição proporcional ao acréscimo da lucratividade, o desestímulo é conseqüência inevitável”.

Assevera, ainda, a mensagem que “a propriedade da terra, ao invés de se ligar à sua exploração agrícola, à sua utilização, converte-se na apropriação com intuito especulativo. Ao invés de buscar os frutos da terra o proprietário contenta-se em deixá-la com reduzida ou inexistente produtividade, visando apenas à valorização fundiária como decorrência do progresso geral do país, pela abertura de novas vias de comunicação, pela criação de novas localidades vilas ou cidades, pela difusão dos vários meios de progresso, como a eletrificação, os grandes açudes e barragens, nas obras públicas em geral ou o influxo direto de outras atividades. Mantendo a terra inativa ou mal aproveitada, o proprietário absentista ou descuidado veda ou dificulta o acesso dos trabalhadores da terra ao meio de que necessitam para viver e produzir”.

Arremata esse segmento em que expõe os fundamentos econômicos de uma reestruturação da terra agrária:

“Impossibilitado de ter acesso à terra própria, além da produtividade reduzida, o trabalhador rural não cria para si condições de melhoria de padrão de vida. Não introduz práticas novas, não absorve qualquer técnica tendente a aumentar a produtividade. Sem possuir terra não pode exigir a concessão de facilidades creditícias da assistência técnica, da mecanização, do aperfeiçoamento do sistema de escoamento dos produtos agrícolas. A experiência universal mostra que a modificação da estrutura agrária dos países que realizaram reformas agrárias bem sucedidas cria condições novas para o trabalho rural e força a modificação dos sistemas creditícios, assistencial e da mecanização”.

A extrema concentração fundiária, a prática especulativa tendo por objeto a terra rural, o desestímulo que abate o trabalhador sem terra, que efetivamente plana e lavra, as péssimas condições de trabalho no campo, todas essas circunstâncias vêm gerando intensa violência, de que são exemplos chocantes o sacrifício de Chico Mendes, de Xapuri, a chacina de 19 sem-terra trucidados em Eldorado dos Carajás, os acontecimentos de Corumbiara, e tantos outros episódios que poderiam ser arrolados.

As estatísticas indicam, em quadro comparativo registrando conflitos no campo, entre os anos de 1991-1994, que:

- em 1991, ocorreram 453 conflitos, com 54 assassinatos e 554.202 pessoas envolvidas;
- em 1992, ocorreram 433 conflitos, com 46 assassinatos e 185.996 pessoas envolvidas;
- em 1993, ocorreram 545 conflitos, com 32 assassinatos e 391.128 pessoas envolvidas;
- e, finalmente, em 1994, ocorreram 485 conflitos, com 47 assassinatos e 308.619 pessoas envolvidas.⁴

O que impressiona em tudo isso é que a Reforma Agrária (e quando a ela me refiro, incluo uma política agrícola, em que se trate não apenas da questão fundiária, mas também de uma política pública que ofereça subsídios, preços mínimos, condições de escoamento da produção etc.) não depende da identificação de soluções jurídicas mais profundas, sendo a sua implementação uma questão de vontade política, e de colocação da questão agrária como a primeira das prioridades, inclusive porque ela abre caminho para a solução do mais sério e grave problema da atual conjuntura, que é o desemprego.

Da mesma forma que o Governo, as elites e os congressistas, manietados pela bancada ruralista, não parecem dispostos a enfrentar decididamente a questão agrária.

A mídia dá notícia da sobra, no orçamento do INCRA referente ao ano passado, de verbas suficientes para assentar 9 mil famílias de sem terra. Do total de R\$ 1.5 bilhão da previsão orçamentária, o INCRA deixou de aplicar R\$ 99 milhões. O Ministro da Fazenda, de seu lado, deixou de liberar outros R\$ 45 milhões, totalizando uma “economia” de R\$ 144 milhões.⁵

Basta esse fato para permitir a convicção de que o Governo não tem a implementação da reforma agrária entre as suas metas prioritárias.

Esse estado de cousas provocou a ação decidida e efetiva do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), ocupando latifúndios improdutíveis e terras devolutas, como forma de pressionar o Governo Federal no sentido da implementação da reforma agrária.

Importa considerar – e aí já se torna relevante a reflexão da Universidade sobre a matéria – que, ao contrário do que possa parecer a uma primeira inspeção

⁴ Jornal do Brasil, 21.04, 1996, 2ª edição, Suplemento Brasil.

⁵ Jornal do Brasil, 27.04, 1997, p.3, Suplemento Política.

e aos olhos dos conservadores, essas ocupações, desde que processadas sem violência, são perfeitamente jurídicas e realizadas de conformidade com os preceitos constitucionais.

Diante de um conflito fundiário, em que de um lado se encontre o titular de uma prioridade rural improdutiva ou subutilizada, condenada à extinção pelos mandamentos constitucionais, e, do outro lado se achem trabalhadores sem terra, com direito a dela extrair a sua sobrevivência e de seus familiares, o aplicador do Direito há de chegar a uma solução que, entre dois direitos fundamentais, decida pela que mais se aproxime dos fundamentos da própria República.

E, no caso, desde que se trate de terra improdutiva ou subutilizada, a supressão dos lindes formais do domínio pela ação dos sem-terra encontra a sua razão de ser nos princípios fundamentais da República, consagradores da preservação da dignidade do homem, determinantes da erradicação da pobreza e da eliminação das desigualdades sociais.

Assim se resolve a questão da colisão de direitos fundamentais previstos na Constituição.

Aliás, é bem expressão dessa doutrina o acórdão proferido pela Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, em 12 de março de 1996, no Habeas Corpus 4399/SP, em que eram pacientes DIOLINDA ALVES DE SOUZA E OUTROS (lideranças do Movimento dos Sem Terra), em que o tribunal concedeu a medida para o fim de substituir a prisão preventiva pela liberdade provisória com fiança. O Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro declarou que os sem-terra, ao proceder a ocupação, não praticaram um esbulho possessório, já que eles investiam contra a propriedade alheia não dolosamente para a prática de usurpação, mas sim dominados pelo interesse de provocar a implementação da reforma agrária.

Embora não tenha ainda sido publicado, acredita-se que na mesma linha tenha sido a decisão que concedeu a medida judicial livrando o sem terra JOSÉ RAINHA da prisão preventiva que coarctava o seu direito de ir e vir.

Diante da inapetência do Governo Federal na implementação da Reforma Agrária, será conveniente que se estude a possibilidade de o Poder Judiciário participar mais ativamente da execução de determinadas políticas públicas, como, por exemplo, permitindo que o JUDICIÁRIO, no bojo de ações possessórias de reintegração, julgadas improcedentes, decrete a

desapropriação judicial de terras rurais, reconhecidas como de utilização contrária a sua função social.

O Movimento dos Sem Terra é algo muito mais importante do que possa parecer.

CELSO FURTADO, em recente entrevista, recebeu a seguinte indagação: “Por que o Senhor acha que o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra é o mais importante movimento social brasileiro do século?” E respondeu: “Porque é a única resposta significativa dada ao desemprego em massa que se está gerando no Brasil. Em parte, trata-se de recriar uma agricultura d subsistência – mas como não reconhecer que essa é uma forma de sobrevivência melhor que a marginalidade urbana? O MST é o primeiro movimento rural estruturado do país. Além disso é espontâneo, ao contrário dos outros do gênero, que eram fomentados por pequenos grupos urbanos – as Ligas Camponesas só existiam por obra de sua cúpula e acabaram quando ela foi decapitada. O MST é uma organização impressionante, com enorme poder de pressão e lideranças”.⁶

Na linha da afirmação de CELSO FURTADO, a imprensa estampa informações valiosas sobre o Movimento dos Sem Terra.

O MST criou, em 1992, o Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA), congregado na Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab). Esta entidade reúne 45 cooperativas de produção agropecuária, dez cooperativas regionais de comercialização, dezenas de associações e cooperativas centrais em oito estados. O SCA está se estabelecendo atualmente em mais cinco Estados.

O que faz a Concrab? Produz cartilhas sobre questões contábeis, previdenciárias e trabalhistas e promove cursos de capacitação técnica, entre os quais se destacam os Laboratórios Organizacionais do Campo e os Cursos de Formação Integrada na Produção. Para aprimorar a capacitação técnica a Concrab mantém em Veranópolis (RS), o Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (Iterra), equivalente ao segundo grau em Administração Cooperativista. É único no País e formou, ano passado, suas primeiras turmas. Quem só crêe ao ver, deveria visitar assentamentos altamente produtivos como o de Santa Maria do Oeste (PR) que produz 3.5 mil kg/hora de erva-mate verde, o de São Mateus (ES) com capacidade para beneficiar 10

⁶ Revista Veja, 8.01, 1997, p.10.

mil sacas de café no período da safra; o de Sarandi(RS), que resfria 13 mil litros de leite por dia. Vale a pena conferir ainda as sete casas de farinha em Itarema (CE), a fábrica de pêssego em Piratini (RS). Em Dionísio Cerqueira (SC) há uma fábrica de “jeans” que produz mil pares de calça/mês, comprovando que os assentamentos são capazes de gerar empregos para os jovens desmotivados para o trabalho na terra.

A maior produtora de sementes olerícolas da América Latina é a “Cooperal, em Bagé (RS), vinculada à Concrab. Os assentamentos gaúchos de Hulha Negra e Bagé são responsáveis por 40% da produção nacional de sementes de hortaliça.⁷

É de ver que os assentamentos são produtivos, e se oferecem, como afirma Celso Furtado, como caminho para a implantação da reforma agrária, e solução para o grave problema do desemprego no País.

Articuladamente com a reforma agrária, impõe-se reflexão igualmente sobre a questão urbana, onde também surge como valiosa a colaboração da Universidade.

Dados estatísticos de conhecimento geral indicam que 45% da população mundial (2.6 bilhões de pessoas) vive em centros urbanos. Pelo menos 250 milhões não têm acesso a água tratada, 400 milhões não sabem o que é esgoto, 500 milhões não têm sequer moradia e outros 600 milhões vivem em condições de risco.

Anuncia-se que à chegada do terceiro milênio esses dados serão piores. Metade da população mundial, cerca de 2.9 bilhões de habitantes, estará concentrada nas cidades. Tal densidade demográfica *per se* já traz preocupantes problemas.

Tais problemas são comuns a todos os grandes centros urbanos.

Veja-se a qualidade de vida no Bronx, em Nova York. Vejam-se os *homeless* longrinos.

Nos países subdesenvolvidos e nos países em desenvolvimento, como o nosso, a ocupação do espaço urbano se faz marcada pelo déficit habitacional, pela carência de qualidade dos serviços de infra-estrutura, pela ocupação predatória das áreas inadequadas, pelo serviço de transporte deficiente, estressante e poluente, pela deslegitimação da autoridade pública formentando

⁷ “A Outra Face do MST”, Frei Betto. artigo publicado no Estado de São Paulo, de 16.04, 1997.

um generalizado sentimento de impunidade, sobretudo nas classes abastadas, como o demonstra o recente episódio de Brasília, em que jovens da classe média alta atearam fogo em um índio pataxó, que dormia na via pública.

Importa considerar não apenas o aspecto quantitativo, mas também o dado qualitativo na ocupação do solo urbano.

No conjunto, podem ser indicadas as seguintes causas determinantes do adensamento populacional urbano e seu inadequado assentamento:

- a) a par do incremento vegetativo, que, aliás em alguns países já não vem se elevando no mesmo gradiente, ocorre um excessivo crescimento da população urbana, como decorrência da industrialização;
- b) assentamento dessa população na cidade de maneira inteiramente desordenada, sem qualquer planejamento e racionalidade;
- c) assentamento não apenas desordenado, mas iníquo, realizado sob o domínio da chamada *segregação residencial*, por força da qual as populações carentes e de baixa renda são ejetadas para a periferia do espaço urbano, onde vivem em condições as mais dilacerantes, agravadas pela inexistência de uma política de transporte de massas, recebendo as áreas de assentamento da população abastada e de classe média a concentração dos maiores benefícios líquidos da ação do Estado;
- d) considerável atividade especulativa, em que os donos de extensas áreas urbanas, valendo-se do atributo da perpetuidade do direito de propriedade, quando o não-uso é forma de exercício da propriedade, criam um verdadeiro banco de terras em seu benefício, entesourando lotes e glebas, enquanto aguardam o momento de locupletar-se, através da venda das áreas estocadas, com as mais-valias resultantes dos investimentos de toda a comunidade nos equipamentos urbanísticos e comunitários, efetivados com os impostos gerais.

Esses fatos evidenciam a indeclinável necessidade da adoção de uma política urbanística, com que se ordene a utilização do solo urbano, à base da qual se identifique uma concepção renovada e democrática do direito de propriedade.

Dois princípios básicos lastreiam a visão de um direito urbanístico contemporâneo, suficientemente aparelhado para assentamentos urbanos mais justos e racionais nas grandes cidades.

O primeiro deles flui da consideração de que a propriedade não é sempre a mesma, uniforme e inalterável, em qualquer circunstância. Seu contorno, seu aspecto interno, seu conteúdo econômico, sua senhoria, a extensão de suas faculdades ou direitos elementares, ficam na dependência da natureza do bem que lhe serve de objeto. Se o domínio se pratica sobre um bem de uso ou de consumo, a propriedade tem um certo perfil. Se o domínio se pratica sobre um bem de produção, um bem de capital, a propriedade ostenta outro perfil, com o exercício das faculdades de usar, gozar e dispor mais intensamente limitado, em enorme do interesse social.

O segundo princípio nasce da consciência que se precisa ter de que a edificação, a utilização do solo urbano com qualquer finalidade, enfim, a configuração e a magnitude de uma cidade, não podem ser *realizações privadas*, ocorriáveis ao sabor da conveniência do dono do lote ou gleba urbana. São *realizações públicas*, fatos coletivos por excelência, devendo ser sempre vistos através do prisma da qualidade de vida. Disso decorre a relevância de ter-se presente que o direito de construir não deve ser uma manifestação incita no direito de propriedade. Deixar a decisão da ocorrência de fatos urbanísticos relevantes, inclusive o direito de construir, ao nudo da livre deliberação dos donos do solo urbano, apenas com o exercício condicionado, não conduz a nenhum urbanismo positivo, senão à viabilização do caos, à anarquia, à face terrível que as cidades e megacidades contemporâneas nos têm dado a conhecer.

Alguns ordenamentos jurídicos, mais enérgicos na sua maneira de ser, chegam a retirar o direito de construir do conteúdo do domínio, para qualificá-lo como uma *concessão* outorgada pela municipalidade. Exemplo dessa solução é a Lei italiana n.º 10, de 28 de janeiro de 1977. O direito de construir não é mais objeto de uma licença, configurado como uma faculdade do proprietário cujo exercício é condicionado. Passa a ser objeto de uma *concessão* da autoridade administrativa, que, de fora para dentro, outorga a faculdade de edificar. No regime da licença, a autoridade administrativa, com o seu ato, declara um direito preexistente de construir, observados certos pressupostos urbanísticos. A natureza do ato é declaratória. No regime da *concessão*, a autoridade com o seu provimento cria, constitui em favor do proprietário o direito de edificar, já que a edificabilidade não está “ab origine” no direito de propriedade. A decisão administrativa é constitutiva.

Em formações sociais em que a nação se organiza politicamente através de cartas constitucionais rígidas, enunciado e salvaguardado o direito de

propriedade como um direito individual, cujo conteúdo é o historicamente delineado, sem possibilidade de definição desse conteúdo por lei ordinária, será de constitucionalidade duvidosa a adoção do regimen de concessão do direito de construir, por isso que a edificabilidade seria da essência do direito de propriedade. Ainda assim, se, embora rígida, a carta constitucional, em normas específicas sobre política urbana, enseja uma intervenção mais significativa na *senhoria* da propriedade, se poderão buscar soluções por meio de instrumentos jurídicos mais enérgicos e eficazes.

Citem-se alguns desses instrumentos que podem ser alvitrados quando se pense na necessidade de racionalizar os assentamentos urbanos nas grandes cidades. E porquê não dizer também nas pequenas e médias cidades?

São eles o Plano Diretor⁸, o Diretor de Superfície⁹, a Concessão do Direito Real de Uso¹⁰, a Edificação e Parcelamento Compulsório¹¹, o Direito de Preempção¹², a Operação Interligada a Urbanização Consorciada, o Imposto Progressivo, o Solo Criado¹³, e o Usucapião Especial Urbano.¹⁴

No processo de ordenação do espaço urbano, especial atenção é de ser dirigida a uma política de regularização fundiária, destinada à titulação das áreas de assentamento de favelas, mocambos, palafitas e loteamentos irregulares, necessariamente articulada com uma política habitacional voltada às classes de baixa renda e aos segmentos dos socialmente excluídos significa não só dar abrigo aos sem teto, mas chegar a tanto *com qualidade de vida*.

A par disso, é de ser implantada prioritariamente uma firme política nacional de habitação e de transporte de massa, endereçada ao atendimento das necessidades dos desprovidos e da classe média pauperizada.

⁸ REZENDE, Vera, "Planejamento Urbano e Ideologia" ed. Civilização Brasileira, 1982; REZENDE, Vera, "Planejamento e Política Fundiária" (O Caso da Cidade do Rio de Janeiro), mimeo, tese de doutoramento, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, abril de 1995.

⁹ LIRA, Ricardo Pereira, "O Moderno Direito de Superfície (Ensaio de uma Teoria Geral)", Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, vol. 35, p. 1 segs.; Anais da VII Conferência Nacional de Advogados, 18/22 de maio de 1980, Manaus; Revista de Direito Administrativo vol. 143, p.1 e segs.).

¹⁰ LIRA, Ricardo Pereira, "Concessão do Direito Real de Uso", Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, vol. 30, p. 91/167, Revista de Direito Administrativo, vol. 163, p.16/57).

¹¹ LIRA, Ricardo Pereira, "Disciplina do Uso do Solo Urbano. A Propriedade Urbanística", "Os Temas Fundamentais do Direito nos Anos 80", ed. UERJ, 1986, p.128.

¹² LIRA, Ricardo Pereira, *Op. cit. na nota anterior*, p.128/129.

¹³ LIRA, Ricardo Pereira, *op. cit. na nota 4*, p.127/128/

¹⁴ LIRA, Ricardo Pereira, *Anexo II ao segundo trabalho citado na nota 9*.

Por outro lado, nos países em que a reforma agrária ainda não se implementou, resulta evidente que a reforma agrária e a reforma urbana têm de ser pensadas articuladamente, sob pena de revelar-se inócuo todo esforço desenvolvido para a ordenação do espaço urbano, que cairia no vazio sem uma consistente política de fixação do homem no campo, através de uma política fundiária rural acompanhada de uma política agrícola.¹⁵

O Poder Público se encontra inerte para a solução conveniente dos conflitos fundiários nas áreas urbanas, que potencial e provavelmente podem acontecer em tempo mais próximo do que se imagina.

Quando se fala em gerenciabilidade das cidades, é fundamental se tenha plena consciência da eficácia positiva dos instrumentos jurídicos utilizados.

Vale, contudo, salientar que, em princípio, os instrumentos acima mencionados, de uma maneira geral, ainda não foram testados em sua operacionalidade e adequação aos fins colimados, bem como avaliados em sua repercussão no mercado imobiliário e sobretudo no mercado de trabalho da construção civil, o que é fundamental para quem simultaneamente se preocupa com políticas nacionais comprometidas com o aumento do número de postos de trabalho.¹⁶

O fato tem significativa influência na paralisação da ação estatal diante da situação conflituosa gerada pela situação dos sem teto, que potencialmente apresenta riscos evidentes de eclosão, a exemplo do que já acontece no campo com a irrisignação dos sem terra.

A violência urbana é alarmante, e é evidente que uma das causas criminógenas é a densidade demográfica nos grandes centros e a forma injusta como se processa a ocupação do espaço urbano.

Basta considerar, no Rio de Janeiro, o massacre dos meninos de rua na Candelária, e a chacina de Vigário Geral. Em São Paulo, a mortandade do Carandiru, e o espetáculo degradante de Diadema.

¹⁵ LIRA, Ricardo Pereira, "Planejamento Urbano", Anais da XV Conferência Nacional da OAB, Foz do Iguaçu, Paraná, setembro, 1994, p.493/502, Revista da Faculdade de Direito da UERJ, vol. 2, ed. Renovar, 1994, p. 73/84; "Campo e Cidade no Ordenamento Jurídico Brasileiro", conferência pronunciada em Macerata, Itália, em 9.05, 1991, ed. Riex.

¹⁶ LIRA, Ricardo Pereira, "Da Gerenciabilidade dos Assentamentos Humanos Nas Grandes Concentrações Urbanas – Discussão, no Ciberespaço, da Questão Urbana", trabalho a ser levado pelo autor à Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, 3.06.96/14.06.96, Istambul.

A violência contra menores e adolescentes no Rio de Janeiro é impressionante, estando enraizada no tecido social uma verdadeira *cultura do extermínio*.

Tomem-se os dados relativos a 1993 e 1994. (Jornal do Brasil, 21.04.1996, Suplemento Cidade).

Em 1993, ocorreram 1.152 mortes.

Em 1994, ocorreram 1.226 mortes.

- 28,14% das vítimas era de crianças até 11 anos;
- 59,86% das vítimas era de adolescentes entre 15 e 17 anos;
- 77% eram do sexo masculino;
- 23% eram do sexo feminino.

É evidente que tudo isso tem muito a ver com a forma pela qual se verifica o assentamento do homem no espaço urbano.

Ao contrário do que acontece com a questão agrária, no tocante à questão urbana as soluções jurídicas não estão ainda todas sob controle, e é fundamental que se esgote o estudo da operacionalidade de vários dos instrumentos acima mencionados.

E nisso a Universidade pode dar uma valiosa contribuição.

Como se vê, tanto na questão da reforma agrária, como na questão da reforma urbana. A Universidade, atendendo à sua responsabilidade social, tem uma missão a cumprir.

A nossa UERJ tem estado atenta a esses deveres, não só quando ministra um Curso de Direito Social, voltado a discutir e refletir com a comunidade e suas lideranças problemas dessa natureza, e, mais organicamente quando, no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito, mantém um curso em nível de mestrado, com área de concentração no Direito da Cidade, onde estudamos e pesquisamos os problemas jurídicos ligados às megalópoles, metrópoles e aglomerações urbanas.

Estamos no caminho certo.

Muito obrigado.