



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Alves da Silva, Eliane; Rodrigues, Herbert

Legitimidade institucional e (des)ordem fundiária urbana

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 19, núm. 1, enero-abril, 2017, pp. 31-47

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513954270003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

LEGITIMIDADE INSTITUCIONAL E (DES)ORDEM FUNDIÁRIA URBANA

INSTITUTIONAL LEGITIMACY AND (DE)REGULATION OF URBAN LAND

ELIANE ALVES DA SILVA^{A, E, F}

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais,
São Bernardo do Campo, SP, Brasil

HERBERT RODRIGUES^{A, E, F}

Universidade de São Paulo, Núcleo de Estudos da Violência, São Paulo, SP, Brasil

R E S U M O : Este artigo discute as recentes políticas e práticas de reassentamento urbano empenhadas pelo poder público na cidade de São Paulo, Brasil. O principal objetivo consiste em explorar os conceitos de legitimidade institucional, justiça procedimental e *compliance* em relação às práticas do Estado. Inicialmente, apresentamos a legislação de regulamentação do uso do solo urbano, as políticas públicas de moradia e as ações do Estado realizadas por diferentes órgãos e agentes públicos. Em seguida, e como estratégia narrativa, mostramos cenas empíricas retiradas de pesquisa etnográfica, objetivando expor a natureza arbitrária dos processos de reassentamento. No caso do reassentamento urbano, concluímos que há inversão no papel assumido pelo Estado, que gera desordem e viola o direito fundamental à habitação, em vez de criar o ordenamento da política habitacional, conforme previsto na Constituição brasileira.

P A L A V R A S - C H A V E : Estado; legitimidade institucional; direito à moradia; política urbana; reassentamento.

A B S T R A C T : *This article discusses recent state-led urban resettlement policies and practices in the city of São Paulo, Brazil. The main objective is to explore the concepts of institutional legitimacy, procedural justice, and compliance in relation to the state practices. Initially, we present the regulatory legislation about urban land use, housing public policies, and state actions as carried out by different agencies and public officials. We then use a narrative strategy that draws on ethnographic data, in order to expose the arbitrary nature of the resettlement procedures. In the case of urban resettlement, we ultimately find an inversion of the assumed role of the state, which creates disorder while also violating housing rights, instead of creating housing policies order, set forth in the Brazilian constitution.*

K E Y W O R D S : *the state; institutional legitimacy; housing rights; urban policy; resettlement.*

Contribuição de cada autor/a: A. fundamentação teórico-conceitual e problematização; B. pesquisa de dados e análise estatística; C. elaboração de figuras e tabelas; D. fotos; E. elaboração e redação do texto; F. seleção das referências bibliográficas.

DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2017v19n1p31>

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 acolheu as propostas dos movimentos sociais e estabeleceu os artigos 182 e 183 como dedicados à política urbana. A moradia como direito social fundamental foi incluída no artigo 6º, por meio da Emenda Constitucional nº. 26/2000. Treze anos mais tarde, em 2001, os artigos constitucionais foram regulamentados através da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001). Em 2003, a criação do Ministério das Cidades representou importante desfecho como marco institucional da política urbana no país.

Com o propósito de promover as chamadas “cidades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis”, o Estatuto da Cidade apresentou diferentes instrumentos urbanísticos, de natureza tributária, financeira, jurídica e política, com o objetivo de regular a ocupação e o uso do solo. O Estatuto definiu a função social da propriedade urbana em prol do bem coletivo, devendo obedecer aos preceitos estabelecidos pelo Plano Diretor. Do ponto de vista do acesso à moradia pela população de baixa renda, a função social da propriedade representou grande avanço ao possibilitar a regularização de áreas ocupadas e evitar a especulação imobiliária.

Em um contexto no qual 84% da população do país é urbana e 6% vive em aglomerados subnormais¹, segundo o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tais instrumentos urbanísticos são fundamentais para o desenvolvimento de cidades mais justas. Mas sabe-se que, a despeito da legislação, as lógicas fundiárias e imobiliárias presentes nas cidades brasileiras produzem, muitas vezes, efeitos diversos daqueles previstos e preconizados pela lei ao produzir ou reproduzir condições que reforçam situações como: a apropriação desigual do espaço urbano e seus serviços (MARQUES; TORRES, 2005); o privilégio de interesses orientados pelo mercado na produção do espaço urbano (VAINER, 2011; GAGLIARDI; CARVALHO, 2015; ROLNIK, 2015); além de violações cotidianas de direitos (TELLES, 2010), o que torna a questão urbana brasileira ponto de interesse constante para os pesquisadores.

Uma das consequências da lógica desigual e excludente das cidades brasileiras consiste nos chamados conflitos fundiários urbanos e, em especial, o modo como o Estado lida com esta questão. As disputas em torno da posse e da propriedade de terrenos e imóveis, que geralmente envolvem a população de baixa renda, são motivadas por empreendimentos públicos e privados, corporificadas em processos de reintegração de posse, remoções forçadas e ações de despejos. Mais ou menos visíveis, a depender das condições em que ocorrem, os conflitos chamam a atenção de estudiosos (BRITO, 2014; AZEVEDO; FAULHABER, 2015), sobretudo pelo efeito de violação de direitos fundamentais e pela evidência de arbitrariedades, que não raro ocorrem e desafiam os preceitos democráticos assegurados pela Constituição de 1988 e reafirmados no Estatuto da Cidade de 2001.

Neste artigo discutiremos os processos de reassentamento urbano, utilizando como recurso expositivo **cenas descritivas** retiradas de intenso trabalho de campo realizado por mais de uma década. Para isso, optamos por trazer dados empíricos ainda não discutidos que serão abordados sob nova ótica conceitual, como estratégia narrativa que evidencie dinâmicas sociais por meio de agentes e personagens, em condições concretas de tempo e espaço, envolvidos nas situações em disputa. De um

¹ Definidos pelo IBGE como “conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais [...] carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

lado, esferas do poder público (municipal e estadual) e diversos operadores legais (políticos e técnicos); de outro lado, moradores instalados em áreas de mananciais da cidade.

Apresentamos três cenas recentes da história da cidade de São Paulo, relacionadas entre si, que devem ser compreendidas como episódios do mesmo roteiro. Em resumo, a cena 1 apresenta o processo de ocupação irregular da terra; a cena 2, os precedentes; e a cena 3, o desfecho. Os dados utilizados na análise são de natureza primária, com exceção da cena 2 que, proveniente de pesquisa secundária de ordem documental e bibliográfica, busca recuperar a historicidade dos processos analisados.

Os eventos relatados nas cenas são compreendidos à luz de formulações teóricas que colocam em debate a questão da legitimidade institucional das ações do Estado e de seus procedimentos, acionando os conceitos mediadores de justiça procedimental e *compliance* como possibilidades analíticas das relações complexas estabelecidas entre o Estado e os cidadãos.

LEGITIMIDADE, JUSTIÇA PROCEDIMENTAL E OBEDIÊNCIA ÀS LEIS

A questão da legitimidade tornou-se importante tópico de análise nas últimas décadas. Os Estados, os regimes políticos e as instituições necessitam de legitimidade para se manter. O argumento central de Tyler (1990), psicólogo social e criminalista, baseia-se no fato de que o uso de procedimentos justos pelas autoridades legais favorece o cumprimento de regras e normas por parte dos cidadãos e reforça a legitimidade das autoridades e instituições². Aqui, por razões de melhor compreensão, as políticas de remoção são analisadas sob a perspectiva de três noções fundamentais e relacionadas entre si: *legitimacy* (legitimidade), *procedural justice* (justiça procedimental) e *compliance* (cumprimento das regras e normas ou, simplesmente, obediência às leis).

Esses três conceitos foram desenvolvidos sobretudo na literatura anglo-saxã, por isso há alguns ruídos na tradução para o português. *Legitimacy* é mais facilmente traduzido por “legitimidade”, refere-se aos sentimentos de obrigação em acatar as regras e decisões adotadas pelas instituições e pelos agentes legais. Em linhas gerais, a legitimidade constitui-se na crença de que as autoridades, as instituições e os arranjos societários são corretos, justos e apropriados; baseia-se no direito que as instituições têm para exercer o poder de governar e no reconhecimento desse direito pelo governado.

Pode-se avaliar esse sentimento medindo o quanto as pessoas sentem que **devem** obedecer as decisões das autoridades legais, mesmo quando não são vistas como corretas e não atendam diretamente aos interesses pessoais de cada indivíduo. A noção de legitimidade aqui tratada possui caráter dual e recíproco, envolvendo necessariamente a relação entre os que detêm o poder de decisão e o público em geral. No caso específico deste artigo, entre a população alvo de reassentamento e o poder público (prefeitura, governo do estado e a força policial).

Já a *procedural justice* e a *compliance* são mais difíceis de traduzir em um único termo. A noção de *procedural justice*, doravante justiça procedimental, diz respeito ao procedimento executado pelos agentes públicos, que deve obedecer aos preceitos de respeito ao ser humano, de gentileza, clareza na explicação das ações, capacidade de

² Concepção diferente de Max Weber (2000), que pensava em fatores institucionais e pessoais como atributos de legitimidade fundamentados pela ideia de autoridade. A questão para Weber era entender a aceitação (frequentemente voluntária) da autoridade por parte dos indivíduos.

ouvir antes de agir, equidade no tratamento, imparcialidade e justeza nas decisões. Há, portanto, diversos fatores presentes na interação entre os agentes que representam as instituições e as pessoas para que o procedimento possa ser considerado justo do ponto de vista do cidadão. A justiça procedimental não diz respeito apenas ao resultado final de uma determinada demanda, mas ao modo como a ação foi executada no processo, ou seja, se houve justiça no procedimento.

As três questões-chave para a compreensão da noção de justiça procedimental são voz, respeito e equidade. A justiça (equidade) nos processos de tomada de decisão (neutralidade, transparência e participação ativa de todos os envolvidos), o tratamento interpessoal digno e respeitoso e a voz ativa dos envolvidos são fundamentais, porque proporcionam oportunidade para que os indivíduos participem dos processos decisórios. Quando as autoridades explicam suas ações respeitosamente, a população se sente tratada de forma justa, independentemente dos resultados, e passa a confiar nas instituições e nos agentes públicos, pois a confiança representa elemento importante na construção da legitimidade das instituições.

Segundo Sousa (1995, p. 387),

[...] uma questão antiga, mas ainda hoje sem resposta, é saber se a legitimidade de uma autoridade se mantém quando os seus desempenhos, os resultados das suas políticas (independentemente do nível considerado), são percebidos de forma negativa e estão associados a perdas de benefícios ou serviços para os seus seguidores e para os outros em geral que a reconheceram.

Uma possível resposta seria: se a autoridade for percebida como legítima pelos cidadãos e pelo grupo de apoio, tanto as resistências quanto as avaliações negativas serão baixas. Portanto, quanto mais legitimidade, maior o poder do sistema político e dos agentes públicos. Mas tudo dependerá do procedimento utilizado pelas autoridades.

Por fim, a noção de *compliance* vai além do cumprimento das regras e normas: diz respeito à interiorização dos valores morais que orientam as condutas das pessoas na obediência das leis. Tyler (1990), em seu livro seminal *Why People Obey the Law*, examinou o comportamento cotidiano das pessoas em relação às leis e também as razões pelas quais as pessoas obedecem ou desobedecem. Segundo o criminalista norte-americano, há duas formas de pensar a obediência às leis: a instrumental e a normativa.

A perspectiva instrumental é entendida a partir do temor da detenção; relaciona-se à coerção e ao medo de represálias; ocorre em resposta a fatores externos. Em contraste, a perspectiva normativa preocupa-se com a influência daquilo que as pessoas consideram justo e moralmente correto em oposição à ideia de autointeresse.

Ainda segundo Tyler (1990), a perspectiva normativa pode ser pensada em dois níveis. De um lado, a moralidade pessoal, o conjunto de crenças de como as pessoas devem agir – por meio do alinhamento moral as pessoas obedecem às leis porque acreditam que elas sejam justas. De outro lado, a legitimidade é entendida como percepção das pessoas sobre o quanto os responsáveis pela aplicação da lei possuem autoridade sobre elas. Se as pessoas entendem que colaborar com a lei se mostra apropriado e de acordo com o comportamento esperado, a tendência será a de seguirem as regras e obedecerem às leis sem que necessariamente pensem no risco da punição.

Pesquisas recentes (SUNSHINE; TYLER, 2003; BOTTOMS; TANKEBE, 2012; TYLER; JACKSON, 2014) mostram que há forte evidência empírica comprovando a relação entre a legitimidade das instituições, o procedimento utilizado e a obediência às leis por parte dos cidadãos. Esses estudos indicam que a justiça procedimental se mostra central na formação da legitimidade que, por sua vez, consiste no elemento-chave de vários comportamentos de cooperação e obediência à lei (TYLER; FAGAN, 2008; TYLER, 2010; HOUGH; JACKSON; BRADFORD, 2013).

Evidentemente que a efetividade e os resultados das ações do Estado, sobretudo no contexto brasileiro, são tão importantes para a legitimidade quanto a justiça procedimental. Contudo, ainda assim, o ponto-chave que vincula legitimidade e *compliance* é o procedimento justo e o modo pelo qual as autoridades conduzem suas ações.

A legitimidade consiste, portanto, numa propriedade que faz com que as pessoas aceitem voluntariamente decisões, regras, configurações de arranjos societários e sistemas políticos. Cada sistema de autoridade cria o conjunto de crenças em torno de sua legitimidade. E, quando a população entende o governo como legítimo, isso facilita o apoio e a cooperação em momentos de crise e de tomadas de decisão.

Pode-se dizer que há uma sincronia entre legitimidade e dinâmica de autoridade: a maior influência concreta de legitimidade ocorre quando as regras destinadas a moldar o comportamento dos outros são institucionalmente decididas e criadas. Saber o quanto as pessoas aceitarão as decisões e as regras criadas representa a chave para entender o processo de legitimidade do ponto de vista social; principalmente quando os responsáveis pela elaboração e pela aplicação das regras não são inteiramente possuidores de poder coercitivo ou de meios que possam garantir alguma forma de recompensa direta às pessoas.

Portanto, o cerne da legitimidade reside na crença de que as regras elaboradas pelas autoridades são válidas, uma vez que obedecem a virtude de quem as criou e no modo pelo qual foram implementadas.

Assim, a primeira cena a seguir apresenta duas ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental e os esforços do poder público para retirar a população do local por meio de notificações judiciais arbitrárias e inconsistentes. A segunda cena, um recuo aos precedentes históricos que desencadearam a cena 1, demonstra as causas da ausência de legitimidade das ações do Estado. A terceira cena expõe a face violenta do poder público e as consequências negativas do uso de procedimentos injustos ao lidar inadequadamente com a população não-proprietária e de baixa renda.

CENA 1 – O ESTADO E SEUS SIGNOS: NOTIFICAÇÕES SEM VALOR

Em meados dos anos 2000, iniciaram-se duas ocupações fundiárias urbanas às margens da represa Billings, extremo sul da cidade de São Paulo: o Jardim Gaivotas e o Jardim São Bernardo. Famílias pobres, em sua maioria jovens (média de 30 a 40 anos de idade), com filhos pequenos, empregados informais ou formais de baixa qualificação, começaram a ocupar gradativamente duas áreas diferentes às margens da represa. Uma vez iniciadas, as ocupações expandiram-se rapidamente. Em geral, o padrão de ocupação dividiu-se entre aqueles que compraram o lote de terceiros, aque-

les que adquiriram a casa pronta para ampliá-la e outros que simplesmente ocuparam o terreno para autoconstrução da casa.

Por se tratar de loteamento informal, os lotes ocupados possuíam dimensões diferentes, a depender da ordem de chegada, dos espaços disponíveis e das negociações internas entre ocupantes da área. Após a ocupação, muitas vezes os lotes eram desmembrados, negociados, vendidos, cedidos etc. Assim, pouco a pouco constituíram-se duas novas ocupações em meio a aglomerados mais antigos, mas igualmente informais.

Essas ocupações pouco ou nada diferem da paisagem predominante da região em termos das formas de apropriação do solo, da precariedade estrutural das casas, ou da condição social das famílias e, por isso, poderiam se diluir na invisibilidade de todas as outras que se estabeleceram no local desde fins da década de 1990. Contudo, tornaram-se visíveis por terem se formado pouco tempo antes da elaboração do programa do governo municipal que decretara, em 2007, tolerância zero para com a ocupação das áreas de mananciais na cidade.

O programa municipal de contenção de ocupações irregulares nasceu em parceria com o Programa Mananciais, de âmbito estadual, cuja origem remonta ainda aos anos 1990, quando foi lançado o Programa Guarapiranga, que continha múltiplas ações a fim de diminuir os altos níveis de poluição do reservatório de mesmo nome. Dentre as principais ações estava prevista a extensão dos serviços de saneamento básico em assentamentos irregulares da região, uma vez que a poluição era atribuída sobretudo ao esgoto doméstico gerado pelas ocupações irregulares.

Em 2007, criou-se o programa municipal com o propósito de atuar sobre algo mais preciso: inibir as chamadas ocupações recentes (entendidas como aquelas com menos de um ano de existência), removendo-as e, ao mesmo tempo, impedindo a formação de novas ocupações, por meio de vigilância constante realizada com sobrevoos de helicópteros e visitas incansáveis dos agentes da prefeitura às áreas de atenção. Por causa disso, o programa recebeu nome condizente com sua proposta: Operação Defesa das Águas.

Logo, os dois bairros (Jardim Gaivotas e Jardim São Bernardo) entraram na mira dessa Operação. Após mais de um ano de ocupação das áreas, os moradores começaram a receber notificações da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para deixarem as casas, sob a alegação de ocupação ilegal em área de manancial. A desocupação das casas deveria ocorrer no prazo de 15 dias e sob a responsabilidade do próprio morador, caso contrário seriam compulsoriamente demolidas.

A despeito das graves ameaças, as notificações não resultaram em desocupação das casas e os moradores simplesmente permaneceram, aguardando novas visitas dos agentes da prefeitura para possíveis esclarecimentos. As notificações se repetiram e os agentes públicos (os chamados agentes vistoristas, profissionais da administração local cuja função consiste em notificar as pessoas) pouco sabiam informar sobre o conteúdo das ordens expedidas. Alguns moradores foram individualmente à subprefeitura e saíram do lugar apenas com a informação genérica de que teriam de deixar suas casas, dada a ilegalidade da ocupação. Em caso de dúvida, deveriam se dirigir à Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Notemos, nesse caso, como a falta de clareza a respeito dos procedimentos públicos forja as condições de desobediência das regras apresentadas.

O tempo passou e, de fato, as notificações não surtiram o efeito anunciado: os moradores continuaram normalmente em suas casas; e, ainda que as notificações

exigissem a desocupação imediata, a prefeitura não as executava. Pelo contrário, os intervalos entre uma notificação e outra tornaram-se cada vez mais longos, reafirmando as ameaças, mas sem executá-las. Desse modo, entre as dificuldades administrativas do próprio poder público de fazer valer suas ordens e a descrença da população em relação às notificações recebidas, passaram-se meses. Novos moradores continuaram a chegar aos bairros. As casas ampliaram-se, desobedecendo as ordens de “congelamento das construções” afirmadas pelo poder municipal.

Meses após o início das notificações os agentes municipais reapareceram com a mesma determinação: a desocupação das casas. Entre os moradores, acreditava-se que o ciclo anterior das notificações sem efeito apenas se reabria. Mas a Operação estava em pleno curso e era preciso executar as ordens. Dada a impossibilidade de remover todas as casas, optou-se por trabalhar com o possível: remover algumas delas, aquelas de ocupação recente. Assim, em agosto de 2007, os moradores do Jardim Gaivotas começaram a ser removidos, numa das primeiras ações executadas em nome do programa municipal na zona Sul da cidade.

Somavam ao todo pouco mais de 100 famílias, removidas sem direito à encaminhamento habitacional ou qualquer tipo de auxílio público, dado o fato de se tratarem de moradores recentes, considerados, portanto, sem direito algum, segundo o documento oficial que orientava as remoções na época³. Nesse caso, o auxílio se limitava ao transporte para os móveis.

No Jardim São Bernardo, quando as notificações foram retomadas, os rumores do Jardim Gaivotas já haviam se tornado conhecidos e funcionavam como espécie de “efeito demonstração” das ações da prefeitura. Assim, na retomada das notificações, os moradores logo se mobilizaram e procuraram ajuda de lideranças locais ligadas a movimentos de moradia, que acionaram a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) para intervenção no caso.

Por fim, o caso foi suspenso, sob o argumento de que as ações públicas não poderiam condenar os moradores ao desabrigo. Nos anos seguintes, a Operação Defesa das Águas enfraqueceu-se, desaparecendo adiante, em decorrência da mudança de gestão municipal, em 2013; e, com ela, desapareceram também as notificações. Desse modo, os moradores do Jardim São Bernardo, ao menos temporariamente, foram poupados da remoção.

A cena que acabamos de apresentar oferece diferentes elementos para a discussão deste artigo: a relação que se estabelece entre a população em situação irregular de moradia e as ações do Estado, no que diz respeito ao ordenamento fundiário urbano. O primeiro ponto a ser considerado é o próprio ato da ocupação. Quando chegaram ao bairro, os moradores sabiam que o loteamento era irregular, se não do ponto de vista ambiental (pouco se falava desse aspecto naquele momento), pelo menos do ponto de vista fundiário. Esse fato se tornou muito mais evidente para aqueles que continuaram a ocupar o espaço, mesmo com as insistentes notificações da prefeitura.

Percebemos que as normas legais não inibiram a ocupação, mesmo diante da suposta objetividade das notificações. Em outras palavras, a legitimidade das ações do Estado em seu poder de ordenamento territorial foi contestada. De início, porque se sabia que praticamente toda a região se formou irregularmente, sem que tenha sido objeto de ações mais diretas do Estado, seja para inibir o processo, seja para regularizá-lo. Ao longo da pesquisa de campo eram comuns menções como “a casa dos meus pais sempre foi irregular”, “tudo aqui é irregular”.

³ Ordem Interna nº 1, de 3 de maio de 2007 (Disponível em: <http://www3.Prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=0405200701-000012007PREF>. Acesso em: 15 dez. 2016).

Se a experiência percebida aparecia como descaso, havia poucos elementos para acreditar que a situação seria diferente dali em diante. Ademais, os ocupantes, oriundos, sobretudo, das imediações, sabiam que aquelas eram áreas vazias há anos, sem uso e sem proprietários conhecidos. A ocupação de terrenos para a construção da moradias aparecia como algo possível e defensável, ainda que sabidamente irregular.

Assim, a recusa em sair apoiava-se em dois elementos que diziam respeito à forma pela qual as ações do Estado eram compreendidas naquele momento: incertas de um lado; injustas de outro. Tal compreensão baseou-se nos procedimentos adotados pelo Estado: as notificações chegaram aos moradores sem comunicação clara da prefeitura sobre as razões e os objetivos do programa municipal. Ou seja, sem nenhum elemento de participação da população nas decisões. Tratava-se somente de ordem formal e estrita, dirigida a cada família, a ser realizada em curtíssimo prazo, por conta e risco dos próprios moradores. Desse modo, ainda que se soubessem irregulares, o procedimento público para lidar com a situação não era aceitável pela população.

Sobre o descrédito inicial nas notificações, é importante lembrar que as ameaças de remoção são comuns em bairros de ocupação irregular, e fazem parte da experiência de vida dos moradores até os dias de hoje. Por vezes, as ameaças aparecem sob a forma de rumor. São comuns os rumores sobre a remoção quando de processos de reurbanização ou construção de obras e equipamentos públicos em determinada região, mesmo que muitas vezes não se efetivem. Além, é claro, de notificações que sequer são executadas, como as apresentadas no caso do Jardim São Bernardo. Em suma, as normas, os critérios e os procedimentos do Estado são pouco transparentes e, por não serem minimamente debatidos e coletivamente elaborados, têm sua validade desacreditada e questionada.

As percepções de legitimidade em relação ao poder público orientam as ações das pessoas de respeito às normas legais e ditam o comportamento apropriado e as obrigações pessoais. Essas percepções podem perfeitamente não corresponder ao alinhamento moral de todas as pessoas, mas certamente envolvem o reconhecimento público de que a ordem social necessita de um sistema de leis que produza confiança e respeito para além das preferências individuais. Sobre o ordenamento legal há poucos questionamentos por parte dos cidadãos; o problema reside justamente no procedimento adotado pelas autoridades legais.

Há ainda outro elemento decorrente da forma incerta e pouco transparente pela qual o Estado age nesses casos: o uso que se pode fazer dessa indeterminação por parte das populações ameaçadas de remoção. Percebe-se que, no momento em que as notificações começam a chegar, geralmente o processo de ocupação tende a diminuir, assim como o processo de expansão das casas. Contudo, diante da demora do poder público em dar solução final às notificações, ou mesmo em oferecer abertura para o diálogo, o processo recomeça.

Por um lado porque a população desacredita, pela experiência de longo prazo, “onde tudo é irregular”, que o Estado vá, de fato, promover alguma ação no bairro. Por outro lado porque há a crença na ideia do fato consumado, a fim de poder acionar direitos até então não discutidos: supõe-se que, havendo ocupação na área, o Estado terá de tomar alguma providência em relação aos moradores, não podendo simplesmente condená-los ao desabrigo.

No limite, a população esperava que a prefeitura pudesse providenciar encaminhamento habitacional para os reassentados. Logo, recusava-se a fazer aquilo que

considerava como dever do Estado de realizar. Criou-se, então, expectativa em relação ao Estado, no sentido de resolver a situação de irregularidades estabelecidas. A notificação, ao contrário do rumor, fez presente o Estado e, diante de sua presença, projetou-se uma expectativa: a de regularização ou de encaminhamento para algum programa habitacional. Desse modo, o papel da notificação mostrava-se ambíguo: por um lado, representava a ameaça da remoção; por outro, trazia a presença do Estado, até então ausente ou distante.

CENA 2 – O ESTADO E SEUS PARADOXOS: REMOVER EM NOME DE QUÊ?

Dez anos antes dos acontecimentos ocorridos no Jardim Gaivotas e no Jardim São Bernardo, ocorreu outro processo de remoção na cidade, dessa vez em região bem distinta da discutida anteriormente, em termos de contexto socioeconômico: a região Sudoeste, uma das mais valorizadas da capital, às margens do Rio Pinheiros. Trata-se da remoção da favela Jardim Edith, realizada por ocasião das obras de alteração da Avenida Faria Lima e da abertura da Avenida Água Espraiada (atual Avenida Jornalista Roberto Marinho). Os eventos relacionados a esses fatos, como veremos, guardam forte relação com os narrados nas outras duas cenas deste artigo.

A favela Jardim Edith possuía à época da remoção, meados da década de 1990, aproximadamente 3 mil famílias e fazia parte de um complexo de mais de 60 favelas lineares ao Rio Pinheiros, que abrigava cerca de 50 mil pessoas (FIX, 2001). As ocupações datam da década de 1970, quando o governo estadual realizou desapropriações de imóveis na região com a finalidade de construir a Avenida Água Espraiada. Os planos da obra foram interrompidos e os terrenos deixados vazios e sem uso, abrindo espaço para a ocupação irregular progressiva da área, que cresceu consideravelmente nas décadas seguintes.

Ao mesmo tempo que esse conjunto de favelas crescia, a dinâmica imobiliária da cidade passava por grandes transformações. A partir da década de 1970, a região às margens do Rio Pinheiros, nas imediações da Avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini, começava a configurar-se como eixo de expansão imobiliária da capital paulista, ganhando atratividade cada vez maior para os novos investimentos do capital financeiro e a construção de empreendimentos de luxo e escritórios de empresas multinacionais. Tal processo fez com que a região alcançasse o estatuto de nova centralidade na capital, em concorrência com a Avenida Paulista (FRÚGOLI JR., 2000; FIX, 2007).

Nesse sentido, a partir da década de 1990, a fim de impulsionar o desenvolvimento da região e sua nova “vocação”, estabeleceram-se Parcerias Público-Privadas (PPP) por meio do mecanismo das Operações Urbanas Consorciadas, que consistiam basicamente na transferência, por parte do poder público, de direito adicional de construção em troca de contrapartidas dos entes privados, dentre as quais a construção de unidades habitacionais populares. Com esse propósito criaram-se duas Operações Urbanas na região, nas décadas de 1990 e 2000: a Faria Lima (Lei nº. 11.732/1995) e Água Espraiada (Lei nº. 13.260/2001).

No âmbito do processo de transformação econômica e imobiliária da região Sudoeste, e do consequente estabelecimento das Operações Urbanas referidas, a favela

Jardim Edith e suas vizinhas se transformaram em empecilhos para o desenvolvimento pretendido, impondo-se a remoção dos moradores irregulares, iniciada em 1995. Aos moradores obrigados a deixar o local eram oferecidas as possibilidades de comprar moradia financiada e construída pela PMSP; poderiam também receber indenização em dinheiro ou a passagem de volta para a região de origem, se fosse o caso.

Dada a rapidez com que as ações se realizavam, as unidades habitacionais prometidas pelo poder público não estavam prontas no momento da remoção. Assim, era preciso aguardar a finalização das unidades em alojamentos provisórios construídos pela prefeitura. Segundo Fix (2001), diante das dificuldades apresentadas, a distância dos conjuntos habitacionais, o tempo de espera da construção das unidades, ou mesmo o tamanho dos apartamentos, grande parte dos removidos optou pela indenização. Com o dinheiro nas mãos, poderiam comprar ou construir uma casa por conta própria.

Os valores recebidos pelas indenizações eram geralmente baixos. Isso forçou os moradores a comprar casas ou terrenos igualmente irregulares em áreas menos valorizadas da cidade. No caso dos removidos do Jardim Edith, um dos principais destinos consistiu, justamente, nas áreas de proteção aos mananciais, na zona Sul da cidade. Já naquele momento tanto a imprensa como os gestores públicos admitiam e denunciavam o envio dos removidos para áreas de ocupação proibida.

As notícias, no entanto, pouco ou nenhum impacto causaram nas operações em curso. Naquele momento, as prioridades eram claras: abrir caminho para as obras previstas na região, possibilitando seu desenvolvimento e sua valorização fundiária e imobiliária, processo para o qual a existência de favelas no local figurava como obstáculo. Desse modo, muitos dos removidos se dirigiram e se estabeleceram nas regiões de mananciais às margens das represas Billings e Guarapiranga.

Depois de pouco mais de uma década, essas populações foram objeto de nova intervenção pública, dessa vez no sentido de reprimir e combater as ocupações irregulares estabelecidas em áreas de mananciais. Dessa forma, em 2007, moradores das áreas removidas pelas Operações Faria Lima e Águas Espreiadas tornaram-se alvo de novas ameaças de remoção pelo programa municipal Operação Defesa das Águas, sob a alegação de ocupação irregular em área de mananciais. Populações que anteriormente se dirigiram para essas áreas, parte em função das ações e do consentimento do poder público, eram agora combatidas pelo Estado.

Mais do que a discussão do caso em si, apresentado com mais detalhes por Fix (2001), a remoção do Jardim Edith nos interessa como parte de uma história de longo prazo apresentada no decorrer das 3 cenas descritivas que compõem este artigo. Pouco mais de uma década separa duas ações distintas do poder público. Uma que promoveu a ocupação irregular de áreas de mananciais. Outra que a combateu duramente.

CENA 3 – “INVASOR: OLHA A POLÍCIA!”: A REMOÇÃO DO JARDIM GAIVOTAS

O vocativo que dá título à terceira cena, “Invasor: olha a polícia!”, representa a maneira encontrada pela PMSP para apresentar oficialmente a chegada da Operação Defesa das Águas nas regiões de intervenção, explicitando o inimigo a ser combatido: o morador em situação irregular (SÃO PAULO, 2007). A narrativa do processo de remoção ocorrido no Jardim Gaivotas, cuja justificativa por parte do poder público está no fato de se localizar em área de proteção aos mananciais, demonstra a ambivalência da relação estabelecida entre a população em situação irregular e o poder público, revelando, nessa situação extrema, a forma como a legitimidade das ações do Estado é questionada.

Conforme descrito na primeira cena deste artigo, as intimações enviadas pela prefeitura para desocupação das casas não foram obedecidas; pelo contrário, eram consideradas ora como incertas ora como injustas, sobretudo pelo fato de as pessoas não terem para onde ir. A população permaneceu no local, a despeito das seguidas intimações; o Estado, por sua vez, adotou a decisão extrema da remoção forçada, sem nenhum diálogo com a população.

No momento em que os agentes da prefeitura chegaram, poucos moradores haviam deixado suas casas. Quando do início da remoção, assustados com o aparato ostensivo presente, e tendo diante de si a certeza de que se esgotara qualquer alternativa possível, alguns começaram a deixar as casas que, uma vez vazias, eram logo demolidas, criando o tal “efeito demonstração” para os demais moradores que ainda resistiam. O processo de remoção durou três dias, até que todas as construções fossem demolidas.

O processo de remoção do Jardim Gaivotas colocou frente a frente dois agentes supostamente antagônicos: de um lado, a força policial do Estado e, de outro lado, como o mal a ser combatido, os moradores em situação irregular, julgados a um só tempo na condição de ocupantes irregulares e criminosos contra o meio ambiente.

Recebido com hostilidade, ruas fechadas por barricadas, objetos em chamas, pedras e gritos, o aparato da prefeitura se impôs pela força material e simbólica: tratores, agentes da administração local e a Guarda Civil Metropolitana com “bombas de efeito moral”. Em meio ao processo, descrito pelos moradores como verdadeira “guerra”, as pessoas, no momento de desespero e temendo pela integridade física das crianças presentes na ocupação, decidiram pedir socorro à Polícia Militar.

A descrição de uma moradora removida do Jardim Gaivotas, apresentada por Silva (2011), resume os fatos ocorridos no momento da remoção e a ambivalência do Estado, pois este se apresentava simultaneamente como agente de ameaça e de proteção, de violência e de garantia dos direitos:

Os primeiros que entraram foram os da Guarda Civil Metropolitana, com bomba de gás, com cassete, foram os primeiros que conseguiram entrar e conter a gente [...]. Então a gente chamou a polícia! A Polícia Militar! Nós chamamos a polícia porque nós, como cidadãos, temos direito de defesa! Porque essa invasão, essa coisa que eles fizeram com a gente, não envolvia polícia, era uma coisa da prefeitura (SILVA, 2011, p. 99).

A Polícia Militar não compareceu ao local para atender à solicitação dos moradores; pelo contrário, apareceu algum tempo mais tarde com o propósito de evitar o tumulto causado pela resistência dos removidos.

É preciso ter em mente que a realização de remoções, embora não envolva necessariamente a presença policial, pode contar formalmente com ela sempre que for requisitada. Comumente, são as equipes da prefeitura que solicitam a presença da força policial, com a justificativa de que os moradores podem resistir à ação e gerar tumulto. A polícia é chamada especialmente quando o poder público espera que a operação seja “difícil”, normalmente pelo histórico de resistência dos moradores. Desse modo, os moradores ameaçados de remoção não poderiam mesmo contar com a defesa da Polícia Militar, uma vez que eles próprios eram considerados os causadores da desordem.

Por fim, a remoção se efetivou. No entanto, a maior parte dos removidos se instalou nas imediações do bairro, por meio do auxílio do aluguel social ou pelo alojamento provisório na casa de parentes. Dada a condição socioeconômica precária da maioria, poucos conseguiram se instalar em condições melhores do que a anterior, e foram obrigados a habitar casas igualmente precárias, muitas vezes em áreas cujas restrições à ocupação eram as mesmas daquelas de onde saíram. E não estavam livres, portanto, de outros processos de remoção, repondo-se, mais uma vez, a condição de vulnerabilidade e de alvo potencial das ações arbitrárias do Estado.

A cena descrita traz elementos importantes para a discussão sobre as ações do Estado e sobre o conceito de legitimidade. Nota-se que o evento extremo de remoção inverte os papéis: o Estado, formalmente tido como agente da ordem e da defesa dos direitos dos cidadãos, atua como agente da desordem, perante o qual é preciso se defender.

O evento síntese desse processo se dá no fato de a população acionar uma força do Estado para se defender dele mesmo, no que poderia ser entendido como um aparente paradoxo, não fosse o fato dessa ambivalência ser constitutiva da forma como o Estado se apresenta na situação de remoções forçadas. As expectativas em relação ao agente público são quebradas na experiência da ação violenta e imediatamente repostas no chamado desesperado à Polícia Militar, que não compareceu.

O bairro possuía pouco mais de 100 casas, muitas delas recentes, que não teriam, à rigor, direito à regularização fundiária. Contudo, a ausência de direitos à regularização não suprimia os demais, segundo a interpretação dos moradores: o direito de serem tratados com respeito e dignidade pelos agentes públicos, de forma acordada e dialogada, como preconiza a ideia de justiça procedimental. Nesse sentido, o ato de chamar a polícia refletiu a contestação com relação ao procedimento dos agentes públicos, considerado indigno, injusto e violento. A força policial assumiu papel duplo: de agente repressor e, ao mesmo tempo, de proteção possível. Por consequência, o fato evidenciou um Estado ambivalente, capaz de promover a desordem, mas também o único capaz de restaurar a ordem.

A descrição dos eventos dessa cena suscita, portanto, questão importante para os propósitos deste artigo: os procedimentos adotados pelo Estado orientam a forma como as pessoas conduzem suas ações em termos de obediência às decisões das autoridades.

O procedimento justo permite que as pessoas atribuam legitimidade às autoridades e nutram um conjunto de obrigações de acordo com as normas estabelecidas.

O tratamento respeitoso comunica às pessoas, direta e indiretamente, que as leis são legítimas. Isso favorece a colaboração com as autoridades e o engajamento em atividades que busquem soluções para os problemas da comunidade.

Uma coisa é certa: os cidadãos que recebem tratamento respeitoso das autoridades são mais propensos a legitimar as ações dessas autoridades. Por sua vez, aqueles que são desrespeitados tendem a se rebelar. Essa é a principal consequência da ausência da justiça procedimental. Bradford *et al.* (2014) demonstraram que os procedimentos justos fortalecem o cumprimento das regras e geram compromissos com as autoridades legais e seus objetivos.

O que se percebe nos eventos aqui narrados é que, ao abdicar das negociações prévias, subtrair qualquer tipo de participação da população atingida no processo e, por fim, fazer uso da força para a efetivação da remoção, o Estado quebra as expectativas sobre as quais se baseia a *compliance*. O resultado é, pois, a resistência e o conflito, que culmina no chamado uso legítimo da violência pela polícia.

Poder-se-ia ainda reforçar a questão das implicações recíprocas entre procedimento do Estado e comportamento da população, tomando como exemplo um ator social específico: as crianças. É comum encontrar na fala dos removidos, e também nos dados etnográficos, referência às crianças como o elemento capaz de evitar o desfecho violento das ações de remoção. Em contraste, os agentes públicos, muitas vezes, acusam a população de usar as crianças como forma de evitar as remoções. Fato é que acionar a presença de crianças significa a percepção de que a ação do Estado tem limites e não poderia, portanto, atravessar essa última barreira.

Estudos demonstram (FAGAN; TYLER, 2005; JELENIEWSKI, 2014) que há relação direta entre tratamento justo e obediência às leis tanto em crianças e jovens como em adultos. A socialização legal, que é o processo de interiorização das leis e normas (TRINKNER, 2012), deriva da experiência das crianças em contato com as normas e contribui com as atitudes futuras em relação às instituições legais e na obediência das leis.

Ao serem expostas à situação precária, instável e violenta com os agentes públicos, as crianças dificilmente interiorizam os valores de obediência e de colaboração às leis. Como processo de internalização das normas, a arbitrariedade das remoções tende a interiorizar nas crianças e nos adolescentes (e também nos adultos) que as regras são incertas, autoritárias e não precisam necessariamente ser observadas e obedecidas, criando consequências importantes do ponto de vista da coesão social.

O tratamento injusto tende, portanto, a corroer a confiança nas leis e a criar rejeição aos fundamentos morais de convívio diário. Em contraste, a exposição recorrente ao exercício justo e respeitoso da autoridade legal e dos mecanismos de controle social contribui para uma visão positiva das pessoas em relação aos agentes de controle social e às leis.

Por fim, notamos a importância do papel da legitimidade de moldar o comportamento das pessoas no que se relaciona às leis, o que indica a possibilidade de existir uma sociedade cujos cidadãos tenham os valores internalizados para que possam direcionar suas condutas e colaborar com as autoridades e as instituições, mesmo em situações extremas como as descritas nas cenas deste artigo, desde que os canais de participação sejam abertos e respeitados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado não é a aparente forma administrativa racionalizada de organização política que vai se tornando gradativamente fraco e ausente nas suas margens. Pelo contrário, as práticas políticas e a gestão da vida das populações que vivem nesses espaços moldam as ações estratégicas e regulatórias que o constituem. Em geral, as margens espaciais e sociais são vistas como lugares da desordem, frutos da incapacidade do Estado em impor ordem (DAS; POOLE, 2008). Daí a crença de que é necessário criar cada vez mais leis e aumentar o controle sobre a população que possa oferecer algum tipo de ameaça. Com isso, abrem-se espaços para práticas arbitrárias e ilegíveis do Estado, o que impossibilita a compreensão de suas ações pela população e a atribuição de legitimidade.

A legitimidade não é qualidade intrínseca das instituições, nem orientação normativa das condutas compartilhada pela maioria das pessoas. A legitimidade está na ordem da percepção dos indivíduos em relação às autoridades e instituições públicas, formadas a partir de arranjos societários, das experiências interpessoais e daquilo que é considerado justo e correto.

A ênfase de Tom Tyler (1990; 2010) sobre a justiça procedimental reside justamente no contato entre as autoridades legais e os cidadãos. Nesse sentido, a justiça procedimental desempenhada pelos agentes é importante porque, em primeiro lugar, molda as experiências das pessoas com as autoridades legais e, em segundo, contribui na avaliação das ações do Estado. A polícia e o sistema de justiça são vistos como menos legítimos quando as experiências pessoais, direta ou indiretamente, não observam os preceitos da justiça procedimental.

E por que as pessoas legitimam a justiça procedimental? Em primeiro lugar, a participação do cidadão revela-se elemento-chave e implica estratégias de comunicação, explicação das ações e mediação nos procedimentos das autoridades. Em segundo lugar está o fator da neutralidade, pois as pessoas acreditam que as decisões são mais justas quando as autoridades são imparciais e tomam decisões objetivas e impessoais. Em terceiro lugar, ser tratado com respeito e dignidade, ou seja, um tratamento interpessoal de qualidade, cordial e com os direitos individuais e civis resguardados. Em suma, as pessoas confiam nos tomadores de decisão quando os procedimentos são justos.

Como vimos, a legitimidade envolve o reconhecimento público de que a ordem social necessita de um sistema de leis, moralmente apropriado, que gere *compliance* e respeito para além das preferências individuais em relação às leis específicas. A legitimidade representa a condição *sine qua non* para o uso justificável do poder do Estado.

Quando alguém segue a lei porque tal entendimento está enraizado na vida cotidiana em comportamentos habituais, é improvável que essa pessoa entenda que burlar a regra seja uma opção viável, mesmo quando confrontada com situação na qual a oportunidade se apresente objetivamente. A premissa colocada reside em que a obediência não é unicamente a constituição da legitimidade das autoridades legais, mas parte de um conjunto maior de ideias, crenças e comportamentos individuais que as pessoas demonstram em relação a autoridades e instituições.

Como as autoridades legais garantem e sustentam a legitimidade aos olhos dos cidadãos? As autoridades legais constroem legitimidade agindo de acordo com os preceitos da justiça procedimental: escuta ativa, tratamento justo, respeitoso e

equitativo por parte dos tomadores de decisão. Contudo, justamente esses procedimentos não foram observados nas situações discutidas aqui, comprometendo a percepção dos moradores em relação às ações do Estado.

O procedimento justo encoraja não apenas a crença de que as instituições têm autoridade legal, mas também cria identificações com os grupos que essas autoridades representam, bem como a internalização do entendimento de que todos devem seguir as regras do grupo. O exercício da autoridade, via aplicação de um procedimento justo, fortalece os laços sociais entre os indivíduos e as autoridades.

A legitimidade em si não acabará com (nem reduzirá) as desigualdades sociais. No entanto, um passo importante para o aperfeiçoamento da democracia é o aumento da legitimidade das instituições e a garantia da participação dos cidadãos nos debates públicos e, principalmente, nas tomadas de decisão.

Mesmo que todos entendam que a ordem de reintegração de posse de um terreno e/ou imóvel seja legítima, o procedimento de execução deve ser adequado para atender aos parâmetros de justiça e de respeito aos cidadãos de direito. Ocupantes que não têm para onde ir não podem simplesmente ser forçosamente retirados pela Polícia Militar apenas para se fazer cumprir uma ordem judicial. Esse tipo de procedimento, marcado pelo uso de bombas de gás lacrimogêneo, de *spray* de pimenta, uso de casquetes e balas de borracha, não deveria mais figurar no cenário social do país. Em seu lugar, deveriam ser adotadas medidas apropriadas para atender democraticamente o direito fundiário a partir do preceito constitucional da função social da propriedade.

Nas últimas décadas, as diversas transformações ocorridas na sociedade brasileira vêm exigindo profundas mudanças no modo pelo qual o Estado lida com a complexidade nos variados níveis dessas transformações. O direito à moradia representa apenas um deles. No entanto, percebemos que a estrutura política que controla as ações do Estado continua assentada em formas autoritárias de conduta e recorre, sempre que necessário, ao chamado uso legítimo da violência. A sociedade muda constantemente e as demandas vão se tornando cada vez mais complexas, mas o Estado continua resistente às transformações, revelando-se cada vez mais inapto e violento com a população não-proprietária e de baixa renda.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- BOTTOMS, A.; TANKEBE, J. Criminology: Beyond Procedural Justice: a Dialogic Approach To Legitimacy in Criminal Justice. *Journal of Criminal Law & Criminology*, v. 102, n. 1, p. 119-170, 2012. Disponível em: <<http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=7419&context=jclc>>. Acesso em: 15 dez. 2016.
- BRADFORD, B. *et al.* Why do “the law” comply? Procedural justice, group identification and officer motivation in police organizations. *European Journal of Criminology*, v. 11, n. 1, p. 110-131, 2014. <https://doi.org/10.1177/1477370813491898>
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Edições Câmara, 2014 [1988].
- _____. *Estatuto da Cidade e Legislação Correlata*. Brasília: Senado Federal, 2002.
- BRITO, J. M. *Copa pra quem? Estado de exceção e resistências em torno da Copa do Mundo FIFA 2014*. 2014. 169 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filo-

Eliane Alves da Silva é graduada em Ciências Sociais, mestre e doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP); pós-doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC).

E-mail: eliane.alves@ufabc.edu.br

Herbert Rodrigues é graduado em Ciências Sociais, mestre em Antropologia Social e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP); pesquisador no Núcleo de Estudos da Violência da USP.

E-mail: herb@usp.br

Artigo recebido em 26 de outubro de 2015 e aprovado para publicação em 9 de abril de 2016.

- sofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-31072015-164458/pt-br.php>>. Acesso em: 15 dez. 2016.
- DAS, V.; POOLE, D. (Ed.). *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fé, New Mexico: School of American Research Press, 2008.
- FAGAN, J.; TYLER, T. R. Legal socialization of children and adolescents. *Social Justice Research*, v. 18, n. 3, p. 217-241, set. 2005. <https://doi.org/10.1007/s11211-005-6823-3>
- FIX, M. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FRÚGOLI JR., H. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez, EDUSP, 2000.
- GAGLIARDI, C. M. R.; CARVALHO, M. *Megaprojetos, megaeventos, megalópole: a produção de uma nova centralidade em São Paulo*. São Paulo: Olho d'Água, 2015.
- HOUGH, M.; JACKSON, J.; BRADFORD, B. *Legitimacy, trust and compliance: an empirical test of procedural justice theory using the European Social Survey*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010. Aglomerados subnormais, primeiros resultados*. Rio de Janeiro, 2010.
- JELENIIEWSKI, S. A. *Expanding Legitimacy in the Procedural Justice Model of Legal Socialization: Trust, Obligation to Obey and Right to Make Rules*. 2014. Dissertação (Mestrado em Filosofia da Psicologia) – University of New Hampshire, 2014.
- MARQUES, E.; TORRES, H. (Org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Ed. Senac, 2005.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Boletim da Subprefeitura da Capela do Socorro*. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, jun. 2007.
- SILVA, E. A. *Governar o ingovernável: gestão da irregularidade urbana em áreas de mananciais em São Paulo*. 2011. 133 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-07112012-092001/pt-br.php>>. Acesso em: 15 dez. 2016.
- SOUSA, E. Da importância da legitimidade política (I). *Análise Psicológica*, v. 4, n. XIII, p. 385-394, 1995. Disponível em: <http://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/3154/1/AP_1995_4_385.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2016.
- SUNSHINE, J.; TYLER, T. R. The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. *Law & Society Review*, v. 37, n. 3, p. 513-548, set. 2003. <https://doi.org/10.1111/1540-5893.3703002>
- TELLES, V. S. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2010.
- TRINKNER, R. *Testing the procedural justice model of legal socialization: Expanding beyond the legal world*. 2012. Dissertação (Mestrado em Filosofia da Psicologia) – University of New Hampshire, 2012.
- TYLER, T. R. *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press, 1990.
- _____. *Why People Cooperate: The role of social motivations*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- _____; FAGAN, J. Legitimacy and cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities? *Ohio State Journal of Criminal Law*. v. 6, p. 231-275, 2008.

- Disponível em: <https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/73064/OSJCL_V6N1_231.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 dez. 2016.
- _____; JACKSON, J. Popular legitimacy and the exercise of legal authority: Motivating compliance, cooperation, and engagement. *Psychology, Public Policy, and Law*, v. 20, n. 1, p. 78-95, 2014. <https://doi.org/10.1037/a0034514>
- VAINER, C. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2874/2811>>. Acesso em: 15 dez. 2016.
- WEBER, M. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, 2000.