UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE

RELATÓRIO FINAL
Processo FAPESP: 2025/08359-5

A trajetória dos programas de mutirões autogeridos na política habitacional de São Paulo: entre disputas, permanências e transformações

São Paulo
2026

RELATÓRIO FINAL

Processo FAPESP: 2025/08359-5

A trajetória dos programas de mutirões autogeridos na política habitacional de São Paulo: entre disputas, permanências e transformações

Pesquisador responsável: Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques
Instituição-sede: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo / Centro de Estudos da Metrópole - FFLCH-USP/CEM
Bolsista: Hanna Suanne de Oliveira Silva
Curso: Bacharelado em Ciências Sociais - FFLCH-USP

Relatório Científico Final apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, tendo como referência o período de vigência de 01/06/2025 a 31/05/2026.

São Paulo
2026

1. Resumo

O projeto “A trajetória dos programas de mutirões autogeridos na política habitacional de São Paulo: entre disputas, permanências e transformações” teve como objetivo analisar a trajetória dos programas de mutirão autogerido/autogestionário na política habitacional de São Paulo entre 1989 e 2023. O projeto aprovado partia da hipótese de que esses programas revelam dinâmicas relevantes de permanência, disputa e transformação institucional, tendo como foco inicial a caracterização dos instrumentos adotados nos níveis municipal, estadual e federal, o mapeamento dos atores envolvidos e a análise dos ciclos de continuidade e descontinuidade da política.

A estratégia analítica foi construída a partir da literatura sobre políticas urbanas, mudança institucional, movimentos sociais e governança multinível. A contribuição de Eduardo Marques sobre o *incremental progressivism* foi central para compreender os mutirões como uma política urbana redistributiva de percurso oscilatório, marcada por ciclos de implementação, latência e reanimação. A literatura sobre encaixes institucionais e institucionalização de movimentos sociais contribuiu para analisar a incorporação seletiva de categorias, demandas e repertórios dos movimentos de moradia no Estado. Os deslocamentos do repertório autogestionário entre município, estado e União foram analisados a partir da distribuição de autoridade e recursos entre as escalas e suas implicações para a implementação. Dessas referências, a pesquisa operacionalizou cinco categorias analíticas: ativação, latência, reconfiguração, reanimação e fragmentação.

A metodologia combinou sistematização da literatura, levantamento documental, tratamento de dados públicos com uso do software R, entrevistas semiestruturadas e visita de campo. Essas atividades permitiram reconstruir a trajetória dos mutirões em três níveis de governo, com atenção ao FUNAPS Comunitário, aos programas estaduais vinculados à CDHU, ao Programa Crédito Solidário, ao Minha Casa Minha Vida Entidades e, no período recente, ao Pode Entrar Entidades. Os procedimentos realizados, as fontes consultadas e as atividades acadêmicas desenvolvidas durante a vigência da bolsa são detalhados no item seguinte deste relatório.

A trajetória dos mutirões em São Paulo não corresponde a uma sequência de criação, consolidação e abandono. O FUNAPS Comunitário representou o momento mais forte de ativação municipal da autogestão. Nas gestões posteriores, especialmente durante os governos Maluf (PPB) e Pitta (PPB/PTN), a autogestão perdeu centralidade, mas permaneceu em latência por meio de obras herdadas, redes militantes e repertórios institucionais. No nível estadual, os mutirões foram reconfigurados sob maior controle técnico-administrativo da

CDHU. Nos anos 2000 e 2010, programas federais como o Crédito Solidário e o Minha Casa Minha Vida Entidades nacionalizaram parcialmente a agenda autogestionária, enquanto novas exigências financeiras, bancárias e fundiárias alteraram suas condições de implementação. Nos anos recentes, o Pode Entrar Entidades indica uma reanimação parcial desse repertório em contexto de fragmentação federativa.

Como produto final da iniciação científica, foi elaborado o texto analítico expandido "A trajetória dos programas de mutirões autogeridos na política habitacional de São Paulo: entre disputas, permanências e transformações", incluído como anexo a este relatório. O produto apresenta a reconstrução histórica e institucional da trajetória dos mutirões, o referencial teórico mobilizado, a análise das experiências municipais, estaduais e federais e a interpretação dos achados à luz da ideia de permanência transformada. A principal contribuição da pesquisa foi mostrar que a continuidade dos mutirões não dependeu da estabilidade de um único programa ou instrumento, mas da capacidade de recomposição do repertório autogestionário em diferentes conjunturas políticas e escalas federativas.

2. Realizações no período

As atividades desenvolvidas no período de vigência da bolsa envolveram seis frentes principais: sistematização da literatura, levantamento documental, tratamento de dados públicos, realização de entrevistas semiestruturadas, visita de campo e participação em atividades acadêmicas relacionadas à pesquisa. Esse conjunto de atividades permitiu ampliar o escopo empírico previsto inicialmente, ajustar o desenho analítico e consolidar uma reconstrução histórica e institucional da trajetória dos mutirões autogeridos/autogestionários em São Paulo entre 1989 e 2023.

O projeto inicial previa a caracterização dos instrumentos de política pública nos níveis municipal, estadual e federal, o mapeamento dos atores e instituições envolvidos e a análise dos ciclos de continuidade e descontinuidade dos programas. Ao longo da pesquisa, a dispersão das fontes, a baixa padronização dos dados e a dificuldade de comparação entre níveis de governo limitaram a possibilidade de construir um mapeamento sistemático e equivalente dos instrumentos. A partir desse diagnóstico, a pesquisa passou a privilegiar a reconstrução longitudinal da trajetória dos mutirões, tratando os instrumentos como evidências dos arranjos institucionais que organizaram, em diferentes momentos, relações entre o Estado e os diferentes atores envolvidos na produção habitacional. Com essa reformulação, a análise passou a acompanhar os deslocamentos dos mutirões entre município,

estado e União e as diferentes formas pelas quais os programas incorporaram, interromperam ou reconfiguraram o repertório autogestionário.

2.1 Sistematização da literatura

A primeira frente de trabalho consistiu na sistematização da literatura sobre mutirões, autogestão, autoconstrução e política habitacional em São Paulo. Como esforço inicial, foram realizadas buscas em bancos e repositórios de dissertações e teses, tendo como principais fontes a CAPES, a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). A escolha dessas bases se justificou pelo recorte territorial da pesquisa, centrado na cidade de São Paulo, e pela presença expressiva de trabalhos sobre habitação popular, movimentos de moradia, assessorias técnicas e políticas urbanas nessas instituições.

A pesquisa utilizou palavras-chave como “mutirão”, “mutirão autogerido” e “autoconstrução”. A busca inicial identificou 79 trabalhos. Esse conjunto foi posteriormente verificado em seu conteúdo, eliminando-se pesquisas que fugiam do contexto da cidade de São Paulo ou que não abordavam, ao menos em parte de sua análise, a questão dos mutirões, da autoconstrução ou da produção habitacional por participação popular. A partir desse filtro, foi construído um banco inicial com 22 trabalhos, entre dissertações e teses.

A sistematização buscou garantir que programas e experiências dos diferentes níveis de governo estivessem presentes na análise. Esse cuidado foi importante porque a literatura sobre mutirões tende a se concentrar de maneira desigual em determinados momentos, especialmente no FUNAPS Comunitário e no Minha Casa Minha Vida Entidades. O nível estadual aparece de forma mais fragmentada, apesar de ter desempenhado papel relevante na reconfiguração dos mutirões nos anos 1990 e 2000.

O escopo bibliográfico foi ampliado ao longo da pesquisa. As entrevistas com técnicos e acadêmicos, bem como os comentários recebidos na apresentação dos resultados preliminares no Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, indicaram novos textos e ajudaram a qualificar lacunas da revisão inicial. Ao final, cerca de 30 textos foram mobilizados no relatório analítico.

Essa etapa foi fundamental para delimitar a contribuição da pesquisa. A literatura existente oferece análises importantes sobre experiências específicas, mas há menor acúmulo em torno de uma reconstrução longitudinal e multinível da trajetória dos mutirões. A pesquisa procurou contribuir justamente nesse ponto, articulando experiências municipais, estaduais e federais em uma mesma interpretação histórica.

2.2 Levantamento documental e reconstrução dos programas

A segunda frente de atividades consistiu no levantamento documental sobre programas municipais, estaduais e federais relacionados à produção habitacional por mutirão, autogestão ou entidades. Foram reunidos e analisados documentos normativos, relatórios de gestão, publicações institucionais e materiais relativos aos principais programas identificados ao longo da trajetória.

O levantamento documental revelou diferenças importantes entre os níveis de governo. No município, a documentação consultada foi mais útil para acompanhar a execução dos programas nos anos 2000 e 2010, especialmente em relação à presença descontínua dos mutirões nas ações da política habitacional municipal. A reconstrução do FUNAPS Comunitário, por sua vez, apoiou-se principalmente na literatura especializada, que oferece maior densidade analítica sobre sua formulação, implementação e interrupção. No nível estadual, a pesquisa encontrou maior dificuldade de padronização e acesso a informações comparáveis, especialmente para distinguir a produção específica na cidade de São Paulo daquela realizada no conjunto do estado. No nível federal, os dados públicos permitem acompanhar a contratação e a entrega de unidades no Minha Casa Minha Vida, mas nem sempre captam as dimensões organizativas, territoriais e políticas da autogestão.

Esses limites documentais foram incorporados à análise. Em vez de tratar a ausência de dados padronizados apenas como obstáculo, a pesquisa a interpretou também como indício da baixa legibilidade institucional dos mutirões em determinadas escalas de governo. A dificuldade de identificar, comparar e acompanhar a produção por autogestão revela a posição instável dessa modalidade no interior da política habitacional.

2.3 Tratamento de dados públicos com uso do R

A terceira frente de trabalho envolveu o levantamento, organização e tratamento de dados públicos sobre execução orçamentária e produção habitacional. Foram utilizados dados de execução orçamentária do município de São Paulo e do estado de São Paulo, além de bases públicas da União referentes ao Programa Minha Casa Minha Vida, com atenção à modalidade Entidades.

O tratamento dos dados foi realizado com uso do software R. O tratamento no R reuniu informações dispersas em tabelas comparativas, a partir das quais foram examinados padrões de execução ao longo dos ciclos governamentais. A análise teve caráter descritivo e exploratório, voltado a sustentar empiricamente a periodização histórica da pesquisa. O

objetivo não foi produzir inferências estatísticas, mas reunir evidências sobre momentos de ativação, retração, deslocamento federativo e reconfiguração institucional.

No caso municipal, os dados permitiram observar a oscilação da execução orçamentária associada aos programas de mutirão e sua perda de centralidade em determinados períodos. No caso estadual, os dados reforçaram a dificuldade de discriminar a produção especificamente vinculada a mutirões na cidade de São Paulo, dado que parte das informações aparece agregada em programas mais amplos ou em escalas territoriais superiores. No caso federal, as bases do Minha Casa Minha Vida possibilitaram dimensionar a escala limitada e descontínua da modalidade Entidades no município de São Paulo.

Essa frente quantitativa foi articulada ao levantamento documental e à literatura. Os dados orçamentários e administrativos ajudaram a evitar uma reconstrução baseada apenas em narrativas institucionais ou depoimentos, permitindo confrontar a existência formal dos programas com sua execução efetiva. Desse modo, a pesquisa pôde diferenciar períodos em que os mutirões permaneceram como referência discursiva ou repertório político de momentos em que houve alocação de recursos, contratação e produção habitacional.

2.4 Entrevistas semiestruturadas

A quarta frente de trabalho consistiu na realização de três entrevistas semiestruturadas com atores vinculados à trajetória dos mutirões autogeridos/autogestionários em São Paulo. Foram entrevistados técnicos, acadêmicos e uma mutirante, de modo a contemplar diferentes posições no campo da política habitacional.

As entrevistas foram orientadas por temas gerais, como a reconstrução histórica dos programas, a atuação dos movimentos sociais, a relação entre movimentos e Estado, as mudanças nos desenhos institucionais, as especificidades do nível estadual e os deslocamentos da política entre município, estado e União. A escolha pelo formato semiestruturado preservou uma direção comum entre as conversas, ao mesmo tempo em que abriu espaço para que os entrevistados apresentassem memórias, interpretações e informações não captadas pela literatura ou pelos documentos oficiais.

As entrevistas contribuíram especialmente para três dimensões da pesquisa. A primeira foi a qualificação da trajetória estadual dos mutirões, que aparece de forma mais fragmentada na bibliografia. A segunda foi a compreensão da passagem do repertório municipal dos mutirões para os programas federais, especialmente Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida Entidades. A terceira foi a reconstrução da trajetória recente do Mutirão Carolina Maria de Jesus e sua inserção no contexto do Pode Entrar Entidades.

As entrevistas também ajudaram a ampliar o escopo bibliográfico da pesquisa. A partir das conversas, foram identificados novos trabalhos, autores e experiências relevantes para a análise, o que levou à ampliação do banco inicial de literatura.

2.5 Visita de campo ao Mutirão Carolina Maria de Jesus

Além das entrevistas, foi realizada visita de campo ao Mutirão Carolina Maria de Jesus, localizado no bairro do Belém, em São Paulo. A visita propiciou uma experiência ativa de produção habitacional por autogestão e complementar as informações obtidas por meio da entrevista com uma mutirante vinculada ao empreendimento.

O caso do Carolina Maria de Jesus mostrou-se relevante por sintetizar aspectos importantes da trajetória recente dos mutirões em São Paulo. Trata-se de uma experiência vinculada à luta histórica dos movimentos de moradia por terra bem localizada, marcada por disputas em torno da destinação do terreno, pela atuação de movimento social organizado e pela reconfiguração do financiamento em função das mudanças no cenário federal e municipal.

A visita permitiu observar a permanência de práticas associativas e de organização coletiva em um contexto institucional distinto daquele do FUNAPS Comunitário. O empreendimento revelou continuidades na atuação das redes e indicou mudanças nas exigências administrativas e na relação com agentes públicos. Desse modo, o caso contribuiu para compreender a fase recente da política, caracterizada por reanimação parcial e fragmentação federativa.

2.6 Participação em atividades acadêmicas e de pesquisa

Durante o período da bolsa, participei das atividades do grupo de pesquisa de políticas do urbano coordenado pelo Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques, com encontros quinzenais. A participação no grupo foi relevante para situar a iniciação científica em uma agenda coletiva de pesquisa sobre políticas urbanas, governos locais, desigualdades, capacidades estatais, redes e instrumentos de política pública. Os encontros também contribuíram para o acompanhamento de discussões em andamento no campo das políticas do urbano e para o amadurecimento da análise.

Também apresentei resultados preliminares da pesquisa no Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, realizado entre 10 e 14 de novembro de 2025. A apresentação permitiu submeter o desenho da pesquisa, a periodização proposta e os primeiros achados à avaliação de pares e professores-pesquisadores. Os comentários recebidos

contribuíram para ampliar o escopo da literatura mobilizada e consolidar o formato final do trabalho.

No âmbito da graduação, as disciplinas cursadas no período contribuíram diretamente para o desenvolvimento da pesquisa. No primeiro semestre de 2025, cursei disciplinas relacionadas à formação metodológica e ao campo das políticas públicas, com destaque para Métodos e Técnicas de Pesquisa em Ciência Política, Tópicos de Política Comparada e Práticas Extensionistas em Políticas Públicas. A disciplina de Métodos e Técnicas de Pesquisa em Ciência Política foi especialmente relevante para o tratamento dos dados públicos, pois nela tive contato com o uso do software R para organização, análise e visualização de dados. No segundo semestre de 2025, cursei disciplinas ainda mais próximas do objeto da iniciação científica, especialmente Cidade, Política e Políticas Públicas, Associações e Democracia e Métodos e Técnicas de Pesquisa II. Nesta última, a experiência com entrevistas semiestruturadas e pesquisa de campo no trabalho final da disciplina contribuiu para a preparação das entrevistas realizadas no âmbito da iniciação científica. No primeiro semestre de 2026, algumas disciplinas ainda estavam em andamento no momento de elaboração deste relatório, entre elas Federalismo, Governança e Coordenação de Políticas Públicas, Economia Brasileira, Práticas Extensionistas em Relações Internacionais e A Cultura Anti-Urbana das Cidades Brasileiras.

Essas atividades contribuíram para a consolidação da formação em Ciência Política, políticas públicas e políticas urbanas. A participação no grupo de pesquisa, a apresentação em seminário acadêmico, as disciplinas cursadas e o desenvolvimento da iniciação científica fortaleceram a capacidade de formulação de problemas de pesquisa, sistematização de literatura, análise documental, tratamento de dados públicos, pesquisa de campo e redação científica.

3. Produto final da pesquisa

Como produto final da pesquisa, foi elaborado o texto analítico expandido intitulado “A trajetória dos programas de mutirões autogeridos na política habitacional de São Paulo: entre disputas, permanências e transformações”, incluído como anexo a este relatório. O produto sistematiza os principais resultados da iniciação científica e apresenta uma reconstrução histórica e institucional da trajetória dos mutirões autogeridos/autogestionários em São Paulo entre 1989 e 2023.

O produto apresenta como principal contribuição a articulação entre experiências que costumam aparecer de forma dispersa na literatura. Em vez de tratar o FUNAPS Comunitário,

o Programa Paulista de Mutirão, o Crédito Solidário, o Minha Casa Minha Vida Entidades e o Pode Entrar Entidades como episódios isolados, o texto os analisa como momentos de uma mesma trajetória.

A versão anexada ao relatório também incorpora os ajustes decorrentes das atividades desenvolvidas ao longo da pesquisa, das entrevistas realizadas, da visita de campo ao Mutirão Carolina Maria de Jesus, da sistematização de dados públicos e dos comentários recebidos em atividades acadêmicas. Trata-se, portanto, do principal resultado substantivo da bolsa e da base para eventuais desdobramentos futuros em artigo acadêmico.

4. Participação em evento científico

Durante o período de vigência da bolsa, apresentei resultados preliminares da pesquisa no XV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, realizado entre 10 e 14 de novembro de 2025. O trabalho, intitulado "A trajetória dos programas de mutirões autogeridos na política habitacional de São Paulo", foi apresentado no GT 6 - O papel dos governos estaduais na produção de políticas sociais no Brasil.

A participação no seminário foi relevante para o amadurecimento do trabalho. Os comentários recebidos contribuíram para qualificar a reconstrução da trajetória estadual dos mutirões, ampliar a literatura mobilizada e fortalecer a articulação entre política habitacional, governança multinível e instrumentos de política pública. A apresentação também permitiu submeter a periodização proposta e os primeiros achados empíricos à avaliação de pares e pesquisadores da área de Ciência Política.

5. Lista das publicações resultantes da bolsa

Como resultado parcial da bolsa, foi publicado nos anais/caderno de trabalhos do XV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP o texto: "A trajetória dos programas de mutirões autogeridos na política habitacional de São Paulo".

O texto corresponde a uma versão preliminar da pesquisa, elaborada durante o desenvolvimento da iniciação científica, e apresenta o problema de pesquisa, os objetivos, a justificativa, a estratégia metodológica e resultados parciais da sistematização bibliográfica e da reconstrução inicial da trajetória dos programas.

6. Trabalhos preparados ou submetidos

Além do trabalho publicado nos anais/caderno de trabalhos do XV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, foi preparado o produto final da pesquisa,

incluído como anexo a este relatório. Até o momento, o produto final da pesquisa não foi submetido para publicação em periódico acadêmico. A versão anexada ao relatório poderá ser posteriormente adaptada para artigo, com recorte específico sobre a circulação multinível do repertório autogestionário, a trajetória estadual dos mutirões ou a relação entre instrumentos de política pública e encaixes institucionais dos movimentos de moradia.

Anexo I - A trajetória dos programas de mutirões autogeridos na política habitacional de São Paulo: entre disputas, permanências e transformações

1. Introdução

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa sobre a trajetória dos programas de mutirão autogerido na política habitacional de São Paulo entre 1989 e 2023. A literatura sobre o tema produziu um acúmulo importante sobre experiências específicas de autogestão e sobre o chamado "tripé da autogestão", formado pela articulação entre movimentos de moradia, assessorias técnicas e poder público (Amore, 2004), mas a trajetória institucional de longo prazo dos mutirões permanece fragmentada entre estudos voltados a programas, períodos ou níveis de governo específicos. Essa fragmentação é ainda mais acentuada na experiência estadual, menos sistematizada pela literatura, o que dificulta compreender de forma conjunta as continuidades e transformações da autogestão nas escalas municipal, estadual e federal. A pesquisa procurou enfrentar essa lacuna acompanhando como esse repertório foi incorporado por diferentes arranjos institucionais ao longo do tempo.

A investigação partiu do entendimento de que as mudanças de governo, embora centrais, não seriam suficientes para explicar essa trajetória, que também dependeria de processos acumulados no setor de políticas públicas e das relações estabelecidas entre diferentes níveis de governo. A questão que orientou a pesquisa foi: como mudanças de mandatos, redes de atores e articulações entre diferentes níveis de governo afetaram a trajetória dos mutirões autogeridos na política habitacional de São Paulo?

A hipótese foi a de que os mutirões autogeridos apresentariam uma trajetória oscilatória, com períodos de maior ou menor implementação associados às mudanças de governo e às condições políticas de cada período. A hipótese também previa que sua continuidade e retomada entre esses ciclos seriam favorecidas pela permanência de atores e capacidades no setor e por incentivos em diferentes níveis de governo, mesmo durante períodos de retração.

O principal enquadramento teórico é o conceito de *incremental progressivism*, formulado por Eduardo Marques (2021a; 2021b; 2023) para interpretar a expansão gradual das políticas urbanas redistributivas em São Paulo. A abordagem explica essa trajetória pela combinação entre os mecanismos do governo partidário (*partisan politics*) e eleitor mediano (*median voter*), com processos próprios da produção das políticas, principalmente a inserção de atores da sociedade civil nos setores de políticas, a política multinível e a rotinização dos programas. Marques também considera a distinção entre políticas de redistribuição fácil e

difícil, cujo grau de conflito contribui para produzir trajetórias distintas. No caso dos mutirões, classificados entre as políticas de redistribuição difícil, esse enquadramento explica sua maior exposição às alternâncias de governo e os processos que favoreceram sua resiliência durante períodos de baixa implementação ou latência.

A pesquisa também introduz a perspectiva da governança multinível, que foi incorporada porque a trajetória dos mutirões mostrou que a institucionalização da autogestão ocorreu em diferentes escalas, cujas relações variaram ao longo do tempo. A análise considera: como a distribuição de recursos e autoridade entre diferentes níveis de governo condicionou as possibilidades de formulação e implementação da política sem eliminar a autonomia dos governos subnacionais (Bichir, 2018); e como atores estatais e societais construíram conexões entre essas arenas e mobilizaram oportunidades disponíveis em diferentes níveis de governo (Sellers; Kwak, 2011).

Metodologicamente, a pesquisa partiu de uma sistematização da literatura realizada nos repositórios da CAPES, USP e Unicamp, a partir das palavras-chave "mutirão autogestionário", "mutirão autogerido", "autogestão" e "autoconstrução". Dos 79 trabalhos inicialmente identificados, 22 dissertações e teses foram selecionadas por sua aderência ao recorte territorial e ao objeto da pesquisa, buscando também contemplar experiências vinculadas aos diferentes níveis de governo. O *corpus* foi posteriormente ampliado a partir das entrevistas e de novas indicações bibliográficas, resultando em cerca de 30 trabalhos mobilizados na análise. A pesquisa combinou essa revisão com levantamento documental e de dados públicos, três entrevistas de caráter exploratório e uma visita ao Mutirão Carolina Maria de Jesus.

Os resultados indicam que a trajetória dos programas de mutirão em São Paulo é, em grande medida, compatível com os mecanismos do *incremental progressivism*: mudanças de governo afetaram os momentos de ativação, retração e retomada da política, enquanto a permanência de atores e capacidades no setor contribuiu para sua resiliência e posterior reanimação (Marques, 2021a; 2021b; 2023). Esse padrão de oscilação não esgota, no entanto, a explicação da trajetória, que também foi marcada pelas relações entre níveis de governo e institucionalização produzidos nas interações socioestatais. A autogestão foi incorporada em arenas municipal, estadual e federal cujas trajetórias nem sempre coincidiram no tempo; em alguns períodos, desenvolveram-se de forma relativamente paralela, enquanto em outros a concentração de recursos e regras em uma determinada escala ampliou sua influência sobre as demais (como ocorreu durante a predominância do arranjo federal do MCMV-Entidades). Essa continuidade se deu por meio de processos seletivos de institucionalização, que

preservaram componentes do repertório autogestionário enquanto redefiniram seus instrumentos e graus de autonomia.

A principal contribuição da pesquisa está na reconstrução conjunta da trajetória dos mutirões autogeridos ao longo de mais de três décadas, permitindo integrar experiências que aparecem de forma fragmentada na literatura. Esse acompanhamento longitudinal também demonstrou a pertinência dos mecanismos do *incremental progressivism* para compreender parte importante da trajetória, especialmente as oscilações na implementação e os processos de resiliência e reanimação. Ao seguir o mesmo repertório entre os três níveis de governo, a pesquisa também identificou dinâmicas menos visíveis em estudos centrados em programas ou escalas isoladas: trajetórias que, em determinados períodos, foram concorrentes, bem como redes de atores mobilizadas em diferentes arenas governamentais, além de uma trajetória estadual própria, marcada por baixa legibilidade e por mudanças no conteúdo da autogestão ao longo de sua institucionalização. Esses achados sustentam a ideia de uma "permanência transformada", entendida como a continuidade do repertório autogestionário apesar de oscilações e alterações.

2. Referencial teórico

2.1 *Incremental progressivism* e trajetórias de políticas redistributivas

Marques (2021a; 2021b; 2023) denomina *incremental progressivism* o padrão de expansão gradual e cumulativa de políticas redistributivas em contextos marcados por alternância de poder e conflito político. As mudanças de governos não implicam necessariamente no desaparecimento dessas políticas: algumas se consolidam progressivamente, enquanto outras atravessam períodos de retração e posterior retomada. Em sua análise das políticas urbanas paulistanas, esse padrão resulta da combinação entre competição político-partidária e processos próprios da produção das políticas. A resiliência das políticas redistributivas não decorre de uma única causa nem pressupõe uma trajetória contínua, podendo estar sob status diferentes como implementação, latência e reanimação.

As diferenças entre essas trajetórias estão associadas, entre outros fatores, ao próprio conteúdo redistributivo das políticas. A partir de Holland e Schneider, Marques (2021b) distingue políticas de redistribuição fácil (*easy redistribution*) daquelas de redistribuição difícil (*hard redistribution*). As primeiras ampliam serviços, infraestrutura ou bem-estar dos grupos de baixa renda sem produzir perdas claramente identificáveis para interesses mais

poderosos. As políticas de redistribuição difícil, por sua vez, produzem custos políticos mais evidentes e afetam interesses organizados ou privados, o que tende a torná-las mais vulneráveis às mudanças de governo e mais propensas a trajetórias oscilatórias. No setor habitacional paulistano, modalidades como urbanização de favelas e regularização fundiária são classificadas pelo autor como redistribuição fácil, enquanto iniciativas cogestionadas com movimentos sociais, entre elas a produção habitacional por mutirão, são classificadas como redistribuição difícil.

A teoria do governo partidário (*partisan politics*) sustenta que partidos de esquerda apresentam maior propensão a adotar políticas voltadas à redução das desigualdades. Marques confirma a proposição ao analisar o caso paulistano, em que governos de esquerda iniciaram e reanimaram a maior parte dos programas redistributivos e os implementaram, em média, com maior intensidade. A manutenção dessas políticas pode ser explicada pela teoria do eleitor mediano (*median voter*), que pressupõe que em uma cidade desigual e com eleitorado predominantemente de baixa e média renda, governos de diferentes orientações políticas possuem incentivos eleitorais para manter políticas redistributivas já instituídas. Para Marques, as diferenças ideológicas são mais acentuadas na criação e na intensidade da implementação dessas políticas e tendem a diminuir quando os programas já estão em funcionamento, embora não desapareçam.

A competição partidária não explica sozinha a trajetória dos programas. Marques destaca processos internos aos setores que podem aumentar sua resiliência e favorecer a manutenção e o retorno de políticas anteriormente interrompidas. Entre eles estão a inserção de atores da sociedade civil nos setores de políticas (*embeddedness of civil society actors in policy sectors*), a política multinível (*multi-level politics*) e a rotinização das políticas (*policy routinization*). Os mecanismos apresentam efeitos distintos: a rotinização aparece sobretudo associada à manutenção de programas previamente estabilizados, enquanto a inserção de atores da sociedade civil nas comunidades de política e as relações com outros níveis de governo ganham importância na reanimação de iniciativas que atravessaram períodos de latência. No argumento do autor, conhecimentos, práticas e capacidades organizacionais podem permanecer nas comunidades de política mesmo durante governos pouco favoráveis, sustentados por burocratas, profissionais, acadêmicos, ativistas e organizações da sociedade civil e, posteriormente, mobilizados em novas conjunturas. Essa combinação entre mecanismos políticos e processos da política explica por que a latência não equivale necessariamente à extinção de uma política, permitindo reanimações posteriores mais rápidas do que uma nova criação a partir do zero.

A utilização das categorias de implementação, latência e reanimação exige distinguir os conceitos empregados diretamente por Marques (2023) das categorias construídas nesta pesquisa. Esses conceitos são combinados a categorias descritivas, que registram transformações observadas nos arranjos de autogestão. A categoria ativação identifica momentos de criação ou incorporação relevante do mutirão à ação governamental; reconfiguração registra alterações substantivas de desenho, como mudanças no grau de autonomia das associações, nos agentes operadores ou nas regras de implementação; e fragmentação caracteriza períodos em que iniciativas distintas coexistem sem constituir um arranjo predominante entre as escalas.

Com base nessa distinção, a trajetória será analisada considerando tanto os estados de implementação, latência e reanimação discutidos por Marques quanto as mudanças nos desenhos institucionais assumidos pelo repertório autogestionário. Com essas categorias, é possível identificar por que a autogestão foi mais intensa em determinadas conjunturas, por que alguns programas foram reduzidos ou interrompidos e quais condições tornaram possíveis sua manutenção ou retomada posteriores.

Quadro 1 - Categorias analíticas e descritivas para a leitura da trajetória dos mutirões

Categoria	Base analítica	Identificação empírica na pesquisa
Ativação	Categoria operacional da pesquisa	Implementação ou retomada de programas, convênios, recursos, canais institucionais com movimentos e produção efetiva
Latência	Marques (2023)	Suspensão ou redução de novos contratos, baixa execução, manutenção de obras herdadas, redes e repertórios disponíveis
Reconfiguração	Categoria descritiva da pesquisa	Mudança no grau de autogestão, no agente operador, nas regras financeiras, no acesso à terra ou na presença de empreiteiras
Reanimação	Marques (2023)	Retorno da implementação após período de latência
Fragmentação	Categoria descritiva da pesquisa	Coexistência de iniciativas parciais e pouco articuladas, sem um arranjo predominante entre as escalas

Fonte: Elaboração própria, com base em Marques (2023) e das categorias desenvolvidas para a sistematização empírica da pesquisa.

2.2 Governança multinível

Em sua análise comparativa das políticas urbanas da cidade de São Paulo, Marques (2021b) identifica a influência de outros níveis de governo na implementação de políticas

locais por meio de regulações, investimentos e, mais raramente, formas de coprodução. No caso dos mutirões, a institucionalização da autogestão em programas municipais, estaduais e federais amplia a análise para as relações entre essas escalas ao longo do tempo.

Renata Bichir (2018) propõe interpretar a governança pelas dimensões vertical e horizontal. A dimensão vertical refere-se à reorganização territorial dos poderes de formulação, implementação e regulação entre União, estados e municípios; a dimensão horizontal incorpora a multiplicidade de atores estatais e não estatais envolvidos na produção das políticas. Nessa perspectiva, a descentralização da implementação não equivale necessariamente à descentralização da autoridade decisória. Regras e instrumentos produzidos nacionalmente podem limitar o espaço decisório subnacional sem eliminá-lo, enquanto governos locais e estaduais preservam capacidade de adaptação e produção. A relação também pode operar no sentido inverso, pois experiências e capacidades produzidas em níveis subnacionais podem participar da construção de regulações posteriores em escalas superiores.

Bichir observa que, em várias políticas brasileiras, a literatura privilegiou a relação entre União e municípios, deixando menos sistematizado o papel dos estados, cuja importância varia conforme o setor. Nesta pesquisa, a reconstrução das políticas estaduais revelou uma trajetória autônoma em certos períodos, e ajuda a analisar como uma mesma agenda pode ser incorporada por instituições subnacionais distintas, cujas regras e capacidades produzem diferentes graus de autonomia.

Sellers e Kwak (2011) mostram que a influência de níveis superiores sobre a governança local depende frequentemente de sinergias com atores situados tanto no Estado quanto na sociedade civil. A organização em diferentes níveis permite que interesses locais construam alianças com governos superiores, cujos efeitos retornam às arenas locais. Esta pesquisa buscou tratar as conexões multinível como relações mediadas por atores, não as enquadrando apenas como fluxos administrativos entre governos. Considera-se que atores vinculados à autogestão podem estabelecer interlocuções em mais de um nível governamental, mobilizando experiências e relações acumuladas anteriormente. A análise empírica identifica os períodos em que município, estado e União desenvolveram iniciativas de autogestão com relativa autonomia, como também aqueles em que regulações e decisões produzidos em uma escala passaram a condicionar mais diretamente a implementação em outras.

2.3 Encaixes institucionais, redes e institucionalização simbólica

Szwako e Gurza Lavalle (2019) não tratam Estado e sociedade civil como esferas rigidamente separadas e entendem a institucionalização como resultado de processos históricos de interação entre atores organizados e instituições, capazes de alterar simultaneamente as capacidades de ação dos movimentos e do próprio Estado. Repertórios e capacidades podem ser produzidos relacionalmente a partir de interações que transformam os atores envolvidos. Ao interagir de forma continuada com instituições públicas, esses atores podem desenvolver estratégias de atuação adaptadas às regras dos diferentes arranjos institucionais.

Esse processo não implica incorporação integral, por parte do Estado, das demandas formuladas pelos movimentos. Para Szwako e Gurza Lavalle, "a institucionalização não ocorre *in toto*, mas como progressiva sedimentação institucional que traduz seletivamente certas reivindicações ou partes delas" (idem, p. 416). Essa sedimentação pode produzir encaixes institucionais, entendidos como resultados relativamente duráveis das interações entre atores societais e instituições estatais que podem favorecer a continuidade de determinadas formas de atuação no interior do Estado. Nesse sentido, elementos inicialmente formulados pelos movimentos podem ser incorporados a programas e instrumentos públicos ao mesmo tempo em que são adaptados às formas de controle das instituições que os recebem.

Para Szwako e Gurza Lavalle, a institucionalização também ocorre em campo simbólico. Os autores argumentam que movimentos sociais produzem categorias pelas quais identificam grupos, problemas e relações sociais; essas formas de classificação podem ser incorporadas aos esquemas cognitivos utilizados pelo Estado, tornando determinados fenômenos legíveis e passíveis de intervenção. Para os objetivos deste trabalho, esse argumento ajuda a investigar em que medida categorias mobilizadas historicamente pelos movimentos de moradia (como "autogestão") passaram a aparecer em programas e instrumentos da política habitacional.

Os processos de institucionalização se articulam, por sua vez, às estruturas relacionais que conectam atores no interior e no entorno do Estado. Marques (2006) denomina tecido do Estado a estrutura formada por redes de relações institucionais e pessoais que organizam internamente as organizações estatais e as conectam a ambientes políticos mais amplos. Essas redes introduzem continuidade e estabilidade nas comunidades de política porque preservam relações e conhecimentos para além da permanência individual dos governos. Nesta pesquisa, a noção de tecido do Estado foi utilizada para interpretar como relações acumuladas entre técnicos, burocratas, movimentos e outros atores do setor habitacional podem contribuir para a preservação de conhecimentos e canais de articulação ao longo do tempo. O trabalho não

realiza, porém, uma análise formal dessas redes.

A articulação entre encaixes, redes e modos de institucionalização permite examinar com maior precisão o que permanece e o que se transforma ao longo da trajetória. Programas podem ser interrompidos sem que desapareçam todos os componentes institucionais e relacionais produzidos anteriormente; inversamente, a retomada de uma agenda não implica necessariamente a reconstrução do mesmo desenho institucional. A permanência da autogestão no interior da política habitacional pode coexistir com mudanças na posição das associações e no grau de autonomia atribuído aos movimentos.

3. Origem dos mutirões e formação do repertório de ação

A emergência dos mutirões esteve ligada aos limites sociais e institucionais do modelo consolidado pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) e pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A produção habitacional do período foi expressiva em termos quantitativos, mas sua distribuição revelou forte seletividade social. Entre 1964 e 1986, o sistema produziu cerca de 4,8 milhões de unidades habitacionais; entretanto, a maior parte dos recursos foi direcionada às camadas de renda média e alta. Segundo estimativas mobilizadas por Botelho (2005), Blanco Junior (2006) e Royer (2007), aproximadamente 65% das unidades financiadas até 1980 atenderam esses segmentos, enquanto apenas 8% dos financiamentos do SFH, entre sua criação e 1986, foram destinados a famílias com renda entre 1 e 5 salários mínimos. Barbosa (2008) e Rodrigues (2015) interpretam esse padrão como expressão do caráter regressivo da política habitacional, uma vez que os grupos mais afetados pelo déficit permaneceram em posição marginal no acesso ao financiamento público.

Essa seletividade derivava do próprio desenho institucional e financeiro do sistema. Como apontam Antunes (2002) e Rodrigues (2015), a renda operava como critério central de acesso, excluindo trabalhadores informais e famílias com rendimentos inferiores a 3 a 5 salários mínimos. Botelho (2005) associa esse padrão ao princípio da autossustentação financeira, que orientava o funcionamento do SFH e condicionava a concessão de crédito à capacidade de pagamento dos beneficiários. Royer (2003) e Botelho (2005) destacam ainda que a política habitacional do período priorizou a produção de novas unidades e a transferência de recursos públicos, especialmente do FGTS, para o setor privado da construção civil. Silva (2009) e Royer (2003), dialogando com Bolaffi, situam o chamado "mito do déficit habitacional" como parte de uma operação política e econômica em que o problema da moradia serviu à dinamização da construção civil e à legitimação do regime militar.

Os programas alternativos criados pelo BNH na segunda metade da década de 1970 expressaram o reconhecimento parcial dos limites do modelo dominante. Iniciativas como o PROFILURB, de 1975, e o PROMORAR, de 1979, incorporaram lotes urbanizados, urbanização de assentamentos e formas incipientes de autoconstrução e mutirão como estratégias de redução de custos e aproximação com a demanda de menor renda. Barbosa (2008), Blanco Junior (2006), Rossi (2012) e Royer (2003) indicam, contudo, que essas iniciativas permaneceram marginais no interior da política habitacional e foram frequentemente criticadas pela baixa qualidade técnica e pelas dimensões reduzidas das unidades, que podiam chegar a 23m². A presença dessas modalidades no interior do BNH não deslocou o eixo financeiro e empresarial do sistema, mas revelou a dificuldade crescente de enquadrar a população pobre urbana em uma política estruturada pela solvência dos beneficiários.

A crise econômica dos anos 1980 intensificou esse impasse. A recessão, o desemprego e a inflação elevada comprometeram a capacidade de pagamento das famílias e desestabilizaram os mecanismos de financiamento habitacional. Botelho (2005), Dias (2012), Rodrigues (2006) e Rosa (2012) associam a crise do SFH ao descompasso entre os reajustes das prestações e do saldo devedor, que produziu um passivo crescente no Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS). Em 1984, segundo Botelho (2005), o sistema já apresentava sinais de paralisia, com elevado nível de inadimplência entre os mutuários; Blanco Junior (2006) aponta, no mesmo sentido, a existência de estoque de unidades não comercializadas, associado à incapacidade de pagamento da população. A extinção do BNH em 1986, por meio do Decreto-Lei nº 2.291, e a transferência de suas funções para a Caixa Econômica Federal inauguraram um período de desarticulação da política habitacional nacional, marcado pela ausência de diretrizes federais claras e pela escassez de recursos para habitação de interesse social até o início da década de 1990.

A combinação entre seletividade do financiamento, retração da política nacional e crescimento da precariedade urbana ampliou o espaço social das formas informais de produção da moradia. Botelho (2005) e Sabadi (2021) indicam que a inacessibilidade do crédito formal levou as camadas populares a recorrerem de maneira crescente a favelas, cortiços e loteamentos clandestinos. Em São Paulo, Silva (2009), com base no Censo das Favelas do Município de São Paulo, mostra que, entre 1973 e 1987, o número de favelas cresceu cerca de 200%, enquanto a população residente nessas áreas aumentou aproximadamente 1.000%. Nesse contexto, a autoconstrução consolidou-se como uma das principais formas de produção da chamada “cidade real”, expressão de Maricato (1996 apud

Constantino, 2007), e tornou visível a distância entre os instrumentos formais da política habitacional e as estratégias concretas de acesso à moradia popular.

É nesse terreno social e institucional que o mutirão ganha centralidade. Inicialmente associado a práticas coletivas de autoconstrução, baseadas na cooperação entre famílias e na redução dos custos de obra, o mutirão passou a se articular a associações locais, igrejas, assessorias técnicas e movimentos de moradia. Bonduki (1986) e Ronconi (1995) ressaltam que essa modalidade se diferenciava da autoconstrução individual por envolver formas organizadas de divisão do trabalho, racionalização do processo construtivo e busca de melhoria técnica das unidades habitacionais. A partir desse acúmulo, o mutirão deixou de operar apenas como solução popular diante da precariedade urbana e passou a constituir um repertório de ação coletiva capaz de reivindicar recursos públicos, assistência técnica, reconhecimento institucional e participação direta na provisão habitacional.

A partir desse acúmulo, as primeiras experiências institucionalizadas de mutirão na cidade de São Paulo surgiram no início da década de 1980, tendo como principal referência técnica e política o modelo uruguaio de cooperativas de ajuda mútua. Esse modelo, consolidado a partir da Lei Nacional de Habitação uruguaia de 1968, estruturou experiências autogestionárias de larga escala, com elevada qualidade construtiva e forte ênfase na organização coletiva (Bonduki, 1986; Ronconi, 1995). No caso uruguaio, a Federação Uruguaia de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), em articulação com o Centro Cooperativista Uruguaio (CCU), desenvolveu um sistema no qual os trabalhadores exerciam controle direto sobre todas as etapas do processo de produção habitacional, desde a gestão dos recursos até a execução das obras. Diferentemente dos conjuntos habitacionais convencionais, frequentemente criticados, essas cooperativas produziam moradias de alta qualidade, com valorização dos espaços comunitários e promoção de coesão social. Um dos elementos centrais desse modelo era a propriedade coletiva da terra e das unidades habitacionais, baseada no direito de uso, o que reforçava seu caráter não especulativo (Idem).

Em sua dissertação de mestrado, Bonduki (1986) destaca que a difusão desse modelo no contexto paulista esteve fortemente associada à atuação do engenheiro Guilherme Henrique Pinto Coelho, considerado um dos principais responsáveis por sua introdução no Brasil. Após visita ao Uruguai em 1981, Coelho retornou com registros audiovisuais que documentavam as cooperativas de ajuda mútua e passou a difundi-los em núcleos de movimentos de moradia em São Paulo, promovendo debates e contribuindo para a formação do imaginário de militantes, técnicos e estudantes. A circulação dessas referências demonstrou a viabilidade de produzir habitação de melhor qualidade e menor custo fora do

modelo, considerado pela literatura analisada, como centralizador e tecnocrático, associado ao Banco Nacional da Habitação (BNH), como visto anteriormente.

A formação dos mutirões em São Paulo também se alimentou da circulação transnacional de ideias, práticas e referências institucionais, especialmente do modelo uruguaio de cooperativas de ajuda mútua. Esse processo de circulação contribuiu para a construção de um repertório técnico-político compartilhado, incorporado por arquitetos, assessores e lideranças dos movimentos, e posteriormente mobilizado na formulação de experiências locais. A constituição dos mutirões deve ser entendida também como resultado da formação de redes que conectam diferentes atores e saberes, antecipando o que viria a se consolidar como uma infraestrutura relacional mais durável no interior da política.

No caso paulistano, essa influência materializou-se em experiências pioneiras no início da década de 1980, algumas delas no contexto das gestões de Franco Montoro no governo do estado de São Paulo e de Mário Covas na prefeitura da capital, e caracterizadas como "fase embrionária" (Santo Amore, 2004, p. 24) do mutirão autogerido. Entre esses projetos, destaca-se a experiência da Vila Nova Cachoeirinha (1981-1982), localizada na Zona Norte da cidade, considerada o marco inicial dessa trajetória e o primeiro projeto coletivo a incorporar diretamente os princípios do modelo uruguaio, com assessoria da Fundação de Assistência Social (FABES) e do arquiteto Henrique Reinach. O mutirão da Vila Nova Cachoeirinha foi assumido pela COHAB-SP (Santo Amore, 2004; Rodrigues, 2006; Silva, 2009). Outras experiências relevantes incluem o Recanto da Alegria (1982-1983), como relata Bonduki (1986), que atuou como arquiteto e assessor técnico no projeto, voltado à urbanização de favelas e desenvolvido com apoio do Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes, e a Vila Comunitária, em São Bernardo do Campo (1985), que contou com a assessoria do arquiteto uruguaio Leonardo Pessina, conforme Ronconi (1995). Essas experiências introduziram o princípio da autogestão, diferenciando-se das formas anteriores de mutirão, nas quais a gestão permanecia sob controle do poder público e a participação popular restringia-se majoritariamente ao fornecimento de mão de obra.

Como frente de fomento e apoio aos mutirões, os Laboratórios de Habitação vinculados às faculdades de arquitetura constituíram um dos principais berços intelectuais e práticos da produção habitacional autogestionária em São Paulo. Esses espaços funcionaram como ambientes de experimentação técnico-social e os nomes vinculados a esses laboratórios, além de desenvolver tecnologias construtivas, contribuíram para a redefinição do papel do arquiteto como mediador social (Lopes, 2011). Parte significativa da produção acadêmica sobre essas experiências foi elaborada por autores diretamente envolvidos nesses processos -

como Nabil Bonduki, Reginaldo Ronconi e João Marcos de Almeida Lopes -, o que confere a essa literatura um caráter simultaneamente analítico e situado.

O Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes de São Paulo, criado em 1982, desempenhou papel pioneiro ao articular ensino, pesquisa e extensão por meio da prestação de assessoria técnica a comunidades populares. Além disso, desenvolveu atividades experimentais em canteiro próprio, contribuindo para a formulação de soluções construtivas adaptadas à produção habitacional de baixo custo. Esse modelo difundiu-se rapidamente para outras instituições, como a FAU-USP, UNICAMP, PUC-Campinas e Faculdade de Santos, formando uma rede de circulação de saberes e práticas voltadas à habitação social (Bonduki, 1986; Ronconi, 1995). A expansão dos Laboratórios de Habitação também foi marcada por conflitos institucionais, especialmente no interior das universidades, onde propostas pedagógicas inovadoras enfrentaram resistência, resultando em greves estudantis, demissões de professores e reconfiguração dos grupos envolvidos, muitos dos quais passaram a atuar como organizações não governamentais (Idem).

Ao longo do tempo, essas iniciativas deram origem às primeiras experiências sistemáticas de assessoria técnica à habitação popular no país, contribuindo para a institucionalização desse campo de atuação e para a consolidação de organizações especializadas, como a USINA[1].

Essas não foram experiências isoladas e devem ser compreendidas em um contexto político e social mais amplo, marcado pela intensificação das mobilizações urbanas no período entre a ditadura e o processo de redemocratização (Santo Amore, 2004; Bonduki, 1986). Nesse cenário, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) assumiram papel de destaque por sua atuação junto às populações de baixa renda, articulando práticas de organização comunitária e formação política. Influenciadas pela Teologia da Libertação, as CEBs contribuíram para a mobilização de trabalhadores urbanos em torno do direito à moradia e à cidade, estabelecendo conexões com movimentos de moradia, arquitetos vinculados às assessorias técnicas e o Partido dos Trabalhadores (PT). Essas relações formaram a trama posteriormente caracterizada pela literatura como "rede movimentalista"[2].

[1]Como definido por Miagusko (2008, p.73): "organização não governamental composta por arquitetos, sociólogos, engenheiros e advogados que prestam assessoria técnica aos movimentos de moradia na formulação de projetos, nas negociações com o Poder Público, na organização das associações de moradores e na execução das obras, sobretudo, na construção em regime de mutirão autogestionário. A USINA surge em 1991 depois de vários de seus fundadores atuarem junto aos primeiros movimentos de moradia de São Paulo nos anos 1980".

[2]O termo "rede movimentalista" é mobilizado por Ana Maria Doimo para designar os movimentos sociais populares, envolvendo organizações religiosas, atores partidários, intelectuais e assessorias. No caso do movimento de moradia em São Paulo, essa noção é útil para nomear a densidade das conexões construídas no processo de redemocratização, marcado pela forte circulação de militantes, repertórios e projetos entre CEBs, movimentos, assessorias e o PT. Em leituras mais recentes, contudo, essa rede tende a ser compreendida em

Nesse contexto, conforme apontado por Tatagiba e Teixeira (2016), algumas lideranças religiosas assumiram papel central na mediação entre organização comunitária, movimentos de moradia e arranjos políticos mais amplos. Entre elas, destaca-se o Padre Antônio Marchioni, conhecido como Padre Ticão, cuja atuação na região de São Miguel Paulista foi decisiva para a consolidação dos movimentos de moradia na Zona Leste de São Paulo. Vinculado às CEBs e à União dos Movimentos de Moradia (UMM), Ticão desempenhou papel relevante, segundo Lopes (2011), tanto na mobilização territorial quanto na formulação de propostas nacionais, como o projeto do Fundo Nacional de Moradia Popular. Sua liderança contribuiu para o deslocamento do eixo organizativo dos movimentos da Zona Sul para a Zona Leste ao longo da década de 1980, ao mesmo tempo em que evidenciava tensões internas e disputas territoriais no interior desse campo de atuação.

Esse processo não se restringiu a um único campo partidário. Ronconi (1995) e Rosa (2012) indicam que atores vinculados a criação do PSDB estabeleceram interlocuções com as redes oriundas das CEBs e dos movimentos de moradia. Ainda na década de 1980, governos como os de Franco Montoro e Mário Covas, no âmbito do PMDB, incorporaram o mutirão como instrumento de política pública, dialogando com formas de organização popular baseadas na autoconstrução e na ajuda mútua. Ainda de acordo com Ronconi (1995), quadros políticos como José Serra - quando parte do governo Montoro -, participaram de interações diretas com essas bases organizadas, frequentemente mediadas por lideranças da Igreja, o que evidencia a amplitude dessas articulações.

Esse entrelaçamento entre Igreja, movimentos sociais e diferentes projetos políticos aponta para a existência de uma rede ampliada, na qual as fronteiras entre atores religiosos, técnicos e partidários se mostravam particularmente permeáveis no contexto da redemocratização. Tal configuração contribui para compreender a persistência e reconfiguração das modalidades de autogestão ao longo de diferentes ciclos governamentais, aspecto que será explorado nas seções seguintes.

É nesse ambiente relacional que se insere também a atuação de arquitetos e estudantes como “técnicos-políticos” (Mineiro, 2020, p.36), que passaram a atuar junto aos movimentos, contribuindo tanto para a capacitação organizativa quanto para a formulação de propostas de produção habitacional baseadas na autogestão. A atuação desses técnicos-políticos articulou-se, ainda, à emergência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU),

---

chave menos dicotômica, enfatizando-se a permeabilidade entre sociedade civil e sistema político, o múltiplo pertencimento das lideranças e a presença de aliados em posições institucionais de poder (Blikstad, 2012; Tatagiba; Teixeira, 2016).

criado em 1986, que reuniu movimentos sociais, profissionais e organizações em torno da defesa da função social da propriedade, da gestão democrática das cidades e do reconhecimento dos assentamentos informais como parte legítima da política urbana. A atuação do MNRU foi decisiva no processo constituinte, incluindo a apresentação de emenda popular à Assembleia Nacional Constituinte (Blikstad, 2012; Ferreira, 2020)

Nesse cenário, o Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980, consolidou-se como o principal canal de institucionalização dessa rede, articulando movimentos sociais, sindicalismo e organizações territoriais. Tatagiba e Teixeira (2016) destacam o fenômeno do "múltiplo pertencimento" (Idem, p.91) , no qual lideranças transitavam entre movimentos de moradia, CEBs e estruturas partidárias. Essa articulação entre movimentos, CEBs e estruturas partidárias ganhou expressão institucional na Constituição Federal de 1988, que será explorado na seção a seguir, e que incorporou parte das demandas da reforma urbana, especialmente nos artigos 182 e 183, ainda que sua regulamentação plena tenha ocorrido apenas posteriormente. A consolidação desse percurso ocorreu na gestão de Luiza Erundina (1989-1992), quando técnicos, assessores e militantes oriundos dessa rede passaram a ocupar posições estratégicas no aparato estatal. A formulação do programa FUNAPS Comunitário expressou esse acúmulo histórico, consolidando o chamado "tripé" da autogestão (Santo Amore, 2004 p.32), composto pelo financiamento estatal, pela gestão dos empreendimentos por parte dos movimentos sociais e pela assessoria técnica especializada.

A emergência dos mutirões autogeridos antecede sua institucionalização formal. Antes de se converter em programa público, a autogestão constituiu-se como repertório técnico-político sustentado por redes de movimentos, assessorias, laboratórios de habitação, lideranças religiosas e partidos. Essa infraestrutura relacional permitiu a circulação de categorias, saberes e experiências que seriam posteriormente incorporadas ao Estado. A passagem para a gestão Erundina representa a chegada de um governo favorável e a conversão parcial dessas redes em encaixe institucional.

3.1 A mobilização pela reforma urbana e o marco da Constituição de 88

A Constituição Federal de 1988 representa um marco decisivo na reconfiguração das políticas urbanas e habitacionais no Brasil, ao romper com o modelo tecnocrático e centralizado vigente durante o regime militar e instituir um novo arranjo federativo baseado na descentralização e na ampliação das competências locais. A elevação do município à condição de ente federativo autônomo, com prerrogativas políticas, administrativas e financeiras, conferiu às esferas locais um protagonismo inédito na condução da política

urbana, tornando-as responsáveis pela promoção das funções sociais da cidade, tendo o Plano Diretor como instrumento central de ordenamento territorial. A Constituição estabeleceu um sistema de competências comuns e concorrentes, especialmente por meio do Artigo 23, que atribuiu a todos os níveis de governo a responsabilidade pela promoção de programas habitacionais, gerando, contudo, um arranjo institucional complexo, marcado por sobreposição de atribuições e pela persistente dependência financeira dos municípios em relação aos recursos federais (Rodrigues, 2006; Rodrigues, 2013; Silva, 2014). Esse novo arranjo ampliou significativamente a capacidade dos municípios de formular e implementar políticas próprias no campo habitacional, ao redefinir a escala de atuação do Estado e criar condições para a emergência de arranjos institucionais locais voltados à provisão de moradia. Esse arranjo federativo ampliou as possibilidades de experimentação municipal e produziu uma política habitacional marcada por competências sobrepostas, dependência financeira e necessidade permanente de coordenação entre níveis de governo. A trajetória posterior dos mutirões será atravessada por essa combinação entre abertura local, disputa por recursos e circulação de responsabilidades entre município, estado e União.

No entanto, ele não pode ser compreendido dissociado do processo político que lhe deu origem. A incorporação do capítulo de Política Urbana (arts. 182 e 183), resultado direto da mobilização social em torno da reforma urbana, introduziu o princípio da função social da propriedade como elemento estruturante da regulação urbana, permitindo ao poder público intervir sobre o uso do solo e estabelecer sanções para imóveis ociosos, além de lançar as bases para instrumentos posteriormente consolidados no Estatuto da Cidade (2001) (Dias, 2012; Rodrigues, 2013). Dessa forma, a Constituição de 1988 institucionaliza demandas que vinham sendo formuladas ao longo da década anterior por atores coletivos organizados.

Ao longo da década de 1980, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) consolidou-se como um ator central na politização da questão urbana no Brasil, articulando diversas entidades e movimentos sociais em torno do enfrentamento à herança centralizadora do regime militar. Esse período foi marcado por intensa mobilização popular, cujo ápice se expressou na Emenda Popular da Reforma Urbana, que reuniu centenas de milhares de assinaturas e pressionou diretamente a Assembleia Constituinte. O movimento estruturou uma agenda ampla baseada no “direito à cidade”, incorporando pautas como o combate à especulação imobiliária, a defesa da função social da propriedade e a democratização da gestão urbana (Camargo, 2016; Ferreira, 2020; Linhares, 2023; Mineiro, 2020).

A relação entre esse campo de mobilização e o sistema político foi particularmente relevante. Nesse contexto, o Partido dos Trabalhadores (PT) estabeleceu uma relação orgânica

com o movimento de moradia, desde suas origens ligadas ao sindicalismo e às Comunidades Eclesiais de Base, até sua atuação institucional, como destacam Tatagiba e Teixeira (2016). Diversas lideranças do movimento estavam vinculadas ao partido, o que favoreceu a circulação de demandas entre sociedade civil e sistema político, além da formulação de propostas alternativas ao modelo habitacional vigente, como a autogestão.

Essa convergência entre mobilização social, formulação programática e abertura institucional encontra sua primeira expressão governamental na eleição de Luiza Erundina à prefeitura de São Paulo, em 1989. Sua gestão constitui um momento privilegiado de experimentação das diretrizes da reforma urbana no nível local, possibilitado tanto pelo novo arranjo federativo quanto pela presença de coalizões político-sociais favoráveis à implementação dessas agendas (Blikstad, 2012; Marques, 2021; Rodrigues, 2006).

Nesse contexto, o mandato de Erundina é considerado um marco da institucionalização do mutirão autogestionário na política habitacional do município de São Paulo (Antunes, 2002). Diferenciando-se de experiências pontuais anteriores (Botelho, 2005), a gestão converteu a modalidade em um programa estruturado de produção habitacional em escala, voltado às faixas de renda entre 1 e 4 salários mínimos, justamente aquelas historicamente menos atendidas pelas políticas habitacionais, especialmente no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (Botelho, 2005; Rodrigues, 2006).

A experiência do FUNAPS Comunitário constituiu o principal encaixe institucional municipal da trajetória dos mutirões no município de São Paulo. As redes formadas nos anos anteriores foram traduzidas em posições institucionais, regras de financiamento, convênios, rotinas administrativas e formas de gestão associativa. Técnicos e militantes ingressaram na administração, associações passaram a gerir recursos públicos, assessorias técnicas foram incorporadas à implementação e a pasta de habitação do município de São Paulo tornou-se uma arena de mediação entre governo e movimentos. A autogestão, nesse momento, para além de operar apenas como repertório reivindicativo, passou a estruturar a própria forma de produção da política habitacional.

4. Anos 1990: ativação, latência e reconfiguração

A retração dos mutirões no município após a gestão Erundina coincidiu com sua incorporação e reconfiguração na política estadual, fazendo dos anos 1990 o primeiro período em que as trajetórias das duas escalas se afastam de forma mais evidente. Os programas de mutirão oscilaram conforme os ciclos políticos e as mudanças nas coalizões governantes, assumindo configurações distintas nos diferentes níveis de governo. A gestão de Luiza

Erundina (1989-1992) foi sucedida por um período de “apagão” e hostilidade nas gestões de Paulo Maluf (PPB) e Celso Pitta (PPB/PTN).

No nível estadual, inaugura-se um processo de reconfiguração do modelo de autogestão. O mutirão passa a ser apropriado e reformulado por diferentes governos, resultando em variações no grau de participação dos movimentos sociais, nos mecanismos de financiamento e nos instrumentos de implementação. Essa reconfiguração é particularmente evidente na transição de modelos de maior protagonismo das associações para modelos de cogestão ou gestão compartilhada, como no caso do Programa Paulista de Mutirão (PPM) durante o mandato estadual Mário Covas, que introduziu restrições à autonomia das associações ao impor projetos padronizados e ao transferir etapas estruturais da construção para empreiteiras. Paralelamente, os próprios movimentos sociais passaram a ressignificar sua atuação, deslocando a pauta de “mutirão” para “autogestão”, com maior ênfase na profissionalização, na gestão dos recursos e na redução do trabalho braçal não remunerado.

4.1 O mutirão em nível municipal: ativação

No âmbito municipal, a ativação dos programas de mutirão autogerido ocorre de forma mais consistente a partir do final dos anos 1980, com a incorporação das demandas dos movimentos de moradia ao desenho da política habitacional. A abertura política e a emergência de governos locais mais permeáveis à participação social criaram as condições para que os mutirões fossem reconhecidos como modalidade legítima de provisão habitacional.

Diferentemente do período anterior, marcado pela predominância de soluções centralizadas e orientadas pelo mercado, a política municipal passa a incorporar mecanismos institucionais que viabilizam a participação direta dos beneficiários na produção da moradia. Mais do que uma simples expansão da política habitacional, o período é caracterizado pela construção de um arranjo institucional que articula Estado, movimentos sociais e assessorias técnicas. Esse arranjo encontra no Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS) sua principal base de sustentação, ao estruturar os fluxos de financiamento, definir as regras de execução e viabilizar a atuação das associações de moradores na gestão dos empreendimentos.

4.1.1 O marco institucional: FUNAPS

A principal ferramenta de viabilização da produção habitacional autogestionária foi o FUNAPS. Criado em 1979, tratava-se de um Fundo de Atendimento à População Moradora

em Habitação Subnormal (FUNAPS), pelo então prefeito de São Paulo Olavo Egydio Setubal. Sabadi (2021) aponta que após uma forte mobilização de movimentos sociais, o instrumento foi estabelecido pelo Lei nº8.906, à princípio atrelado à Coordenadoria do Bem-Estar Social.

Durante a gestão Setubal (1975-1979), o FUNAPS visou o atendimento da população de favelas, cortiços e ocupações precárias e financiamento de intervenções urbanas e habitacionais para população de baixa renda, a fundo perdido. Estabelecendo-se como um fundo municipal voltado para atuação direta do poder público local (Mineiro, 2020), em um contexto de centralização federal da política habitacional, apontando, já naquele momento, para a mobilização intensa da década seguinte pela descentralização da política no setor.

Já na gestão Quadros (1986-1989), houve uma mudança de vínculo do fundo por meio do Decreto nº 21.862/1986 da FABES (Secretaria da Família e Bem Estar Social) para a SEHAB (Secretaria de Habitação). Segundo Sabadi (2021), o efeito prático da mudança foi a vinculação direta da gestão do fundo ao gabinete do prefeito. Quadros também designou a responsabilidade do fundo à Superintendência de Habitação Popular (HABI), que, a princípio, possuía baixa capacidade operacional e se estruturou utilizando os recursos do FUNAPS para contratação de mão de obra e compra de bens (Barbosa, 2008).

Na prática, as mudanças promovidas por Jânio Quadros no FUNAPS, significaram o retorno de um ideário autoritário focado no "desfavelamento", priorizando a remoção e periferização das famílias em vez da urbanização de seus locais de origem. Durante esse período, o governo interrompeu os mutirões coletivos para favorecer a produção via empreiteiras, embora a pressão de movimentos sociais e da Igreja tenha forçado autorizações para a continuidade de alguns projetos autogestionários (Silva, 2009). Segundo Silva (2009), para viabilizar financeiramente essa nova diretriz, foi aprovada a Lei de Operações Interligadas em 1986, que permitia ao setor privado construir acima do zoneamento em troca de recursos para o FUNAPS, o qual passou a operar como um organismo autônomo e autárquico, comprando terras e unidades habitacionais diretamente em seu nome.

4.1.2 FUNAPS como instrumento: viabilização e contingências

Sob a gestão de Luiza Erundina, o FUNAPS passou por uma reconfiguração significativa, deixando de operar como instrumento assistencial voltado a intervenções pontuais e assumindo papel central na política habitacional do município (Mineiro, 2020). Rebatizado como FUNAPS Comunitário, o fundo foi reinterpretado juridicamente permitindo a celebração de convênios diretamente com pessoas jurídicas, como associações e

cooperativas, e viabilizando a produção habitacional em regime de mutirão autogestionário (idem).

Apesar dessa inovação, o desenho institucional do fundo impunha limites relevantes à implementação da política. Formalmente classificado como fundo especial (e não como entidade com personalidade jurídica própria), o FUNAPS Comunitário operava com restrições que afetavam sua capacidade de gestão patrimonial, jurídica e administrativa. Entre os principais entraves, destacavam-se a impossibilidade de registrar bens em seu próprio nome, a ausência de legitimidade para atuar judicialmente e as limitações para contratação formal de pessoal. Como consequência, os imóveis adquiridos com seus recursos eram registrados como bens municipais, o que tornava mais complexo o processo de transferência de propriedade ou de uso às famílias beneficiárias. Diante dessas limitações, a equipe da Secretaria de Habitação propôs a transformação do FUNAPS Comunitário e da HABI em uma entidade com personalidade jurídica própria, como fundação ou autarquia, de modo a ampliar sua capacidade de atuação. No entanto, a proposta foi barrada pela maioria oposicionista na Câmara Municipal, evidenciando os limites políticos à institucionalização mais robusta da política habitacional no período (Barbosa, 2008; Silva, 2009).

Paralelamente às restrições institucionais do fundo, a política habitacional da gestão Erundina enfrentou desafios significativos no campo da regularização fundiária, dimensão central para a consolidação do direito à moradia. A diretriz adotada priorizava a permanência das populações em seus territórios, articulando urbanização, titulação e reconhecimento jurídico da posse, sobretudo por meio da desafetação de áreas públicas - isto é, da alteração de seu status jurídico para permitir sua destinação à habitação -, e da concessão de direito real de uso (CDRU) aos ocupantes cadastrados. Nesse contexto, o Executivo encaminhou à Câmara Municipal projeto de lei propondo a desafetação de 139 áreas municipais com o objetivo de beneficiar cerca de 35 mil famílias. Ademais, foi criado o Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo (RESOLO), com a finalidade de estruturar a regularização jurídica de loteamentos clandestinos e assentamentos precários (Barbosa, 2008; Rodrigues, 2006; Silva, 2009).

Ainda assim, a efetividade dessas iniciativas foi limitada por uma combinação de fatores jurídicos e políticos. A ausência de um marco legal federal consolidado à época, as restrições impostas pela legislação estadual, especialmente quanto à alteração da destinação de áreas públicas, e a resistência da Câmara Municipal à aprovação de projetos estratégicos comprometeram o avanço da regularização fundiária (Barbosa, 2008; Silva, 2009; Mineiro, 2020). Ademais, parte dos empreendimentos foi implantada em áreas com situação dominial

precária, como glebas indivisas ou terrenos com cadeias sucessórias fragmentadas, o que gerou entraves cartoriais e dificultou a formalização da propriedade (Silva, 2009).

A dinâmica de implementação do FUNAPS Comunitário também contribuiu para a produção de um passivo urbanístico e fundiário. A busca por maior agilidade no atendimento habitacional, em um contexto de elevada demanda social, levou, em diversos casos, à flexibilização de procedimentos administrativos e urbanísticos, com empreendimentos iniciados sem o cumprimento integral dos fluxos tradicionais de aprovação e licenciamento. Se, por um lado, essa estratégia permitiu acelerar a produção de moradias, por outro, resultou em dificuldades posteriores para a titulação definitiva das unidades, a gestão condominial e a consolidação jurídica dos assentamentos (Rosa, 2012; Silva, 2009).

A experiência do FUNAPS Comunitário combinou inovação institucional com limites importantes de capacidade estatal e sustentação jurídica. A ampliação do acesso à moradia não foi acompanhada, de forma equivalente, pela garantia de segurança da posse e regularização fundiária, revelando tensões entre a urgência do atendimento habitacional e as exigências legais e institucionais da política urbana. A reconfiguração definitiva desse arranjo só ocorreria posteriormente, no mandato de Paulo Maluf (1993-1997), com a extinção do FUNAPS e a criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH) (Barbosa, 2008; Silva, 2009).

4.1.3 O FUNAPS Comunitário: o desenho e funcionamento

A gestão Erundina estruturou a produção habitacional via mutirão a partir do FUNAPS, transformando-o em FUNAPS Comunitário. Esse período é descrito na literatura como “fase heróica” (Santo Amore, 2004, p.29) da autogestão na cidade de São Paulo, rompendo com a lógica tradicional de contratação de grandes empreiteiras.

A gestão de Erundina contou com a convergência de fatores políticos e técnicos para tirar o mutirão do papel, que passaram pela presença de intelectuais, técnicos e militantes na composição do governo, com experiência em autogestão e atuação junto aos movimentos sociais (Blikstad, 2012); e também por uma agilidade inicial, pelo fato dos empreendimentos não dependerem de licitações como as obras da COHAB e por não passar por fluxos tradicionais de aprovação de projetos (Rosa, 2012).

O desenho do programa buscou responder às necessidades do segmento da população que estava historicamente às margens dos financiamentos do BNH e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (Silva, 2009). O alvo eram famílias com renda entre 1 e 5 salários mínimos, com foco prioritário naquelas com até 4 salários mínimos. Foram também priorizadas famílias residentes em favelas, cortiços e áreas de risco sujeitas a inundações ou remoções por obras

públicas. Era ainda condição essencial que a população beneficiada estivesse organizada em movimentos de moradia ou associações comunitárias, demarcando espaço aos movimentos sociais dentro do poder público (Mineiro, 2020; Sabadi, 2021).

Nesse arranjo, o acesso ao programa não se estruturava como uma demanda individual mediada exclusivamente pelo Estado, mas como um processo coletivo, no qual os movimentos de moradia desempenhavam papel central na organização, cadastramento e seleção das famílias. A vinculação a associações constituía um elemento estruturante do próprio desenho da política, ao condicionar o acesso à inserção em redes coletivas de mobilização e organização social.

Do ponto de vista operacional, os recursos eram transferidos pelo poder público às associações por meio de convênios, permitindo sua atuação direta na implementação dos empreendimentos, enquanto o Estado atuava na definição de normas, fiscalização e liberação das parcelas de financiamento. No que se refere às condições de financiamento, o programa operava predominantemente com recursos a fundo perdido ou com elevados níveis de subsídio, reduzindo significativamente o custo final das unidades para as famílias beneficiárias (Silva, 2009; Mineiro, 2020).

Como contrapartida, exigia-se a participação direta dos moradores no processo construtivo, por meio do trabalho em regime de mutirão, frequentemente realizado nos fins de semana. Esse arranjo configurava uma forma particular de contrapartida social, na qual o acesso à moradia dependia da combinação entre renda, disponibilidade de trabalho e inserção em estruturas coletivas de organização. O desenho do programa viabilizava a produção habitacional e redefinia as fronteiras entre Estado e sociedade civil, ao transferir parcialmente a execução da política para atores coletivos organizados, sob um regime de regulação estatal.

Desse modo, o programa foi estruturado a partir de um arranjo tripartite, no qual o poder era compartilhado entre três atores principais: o poder público - por meio da HABI -, que atuava como agente financeiro, fornecendo recursos, elaborando normas e fiscalizando o cumprimento dos convênios; as associações e movimentos, que assumiam o papel de agentes promotores, sendo responsáveis pela gestão dos recursos, organização do trabalho e seleção das famílias; e as assessorias técnicas, contratadas diretamente pelas associações, encarregadas da elaboração dos projetos arquitetônicos e urbanísticos e da prestação de assistência jurídica, contábil e social. Nesse modelo, os trabalhadores organizados passaram a gerir recursos públicos, contratar serviços e assessorias técnicas e organizar o processo produtivo nos canteiros de obras, configurando o que parte da literatura denomina como a aquisição de “poder de fato” (Blikstad, 2012, p. 69) sobre a produção da moradia.

A autonomia das associações se expressava, ainda, na possibilidade de definição de soluções construtivas mais adequadas às suas demandas, contribuindo para a produção de unidades com padrões de qualidade superiores aos observados na produção habitacional convencional (Santo Amore, 2004; Blikstad, 2012; Bonduki, 1986; Ronconi, 1995). A experiência de produção habitacional via mutirão autogestionário ficou marcada pela inovação técnica e melhora no padrão de qualidade. Diferente das "casas embrionárias" do mercado, estabeleceu-se uma área mínima de 60m² por unidade, rompendo com os padrões de 18m² a 42m² vigentes na época (Rodrigues, 2006; Sabadi, 2021). O programa permitia uma grande variedade de tipologias (sobrados, edifícios de até cinco andares), adaptadas às necessidades das famílias e à topografia dos terrenos, evitando a padronização dos conjuntos. Além disso, introduziu inovações como a pré-fabricação no canteiro, controle de desperdícios e racionalização dos processos construtivos. Ao todo, o programa atuou com 108 associações comunitárias e 24 entidades de assessoria técnica, tendo celebrado 93 convênios e resultado na construção de 12.351 unidades habitacionais (Blikstad, 2012; Rosa, 2012).

Contudo, essa autonomia não se deu de forma irrestrita. Bonduki (1986) ressalta que a autogestão foi exercida no interior de um conjunto de regras previamente estabelecidas pelo poder público. Complementarmente, Santo Amore (2004) pontua que os beneficiários tinham limitada capacidade de intervenção. Nesse sentido, a experiência tem sido interpretada como uma forma de "autogestão do empreendimento" (Royer, 2002, p. 109), expressão que remete a uma compreensão da autogestão centrada na gestão de recursos e na organização do trabalho no canteiro. Como aponta Royer (2002), essa definição tende a circunscrever o conceito à dimensão operacional das obras, sem necessariamente abarcar o controle sobre as instâncias mais amplas de formulação e decisão da política habitacional.

4.1.4 Os conflitos e arranjos no interior do FUNAPS Comunitário

A institucionalização do FUNAPS Comunitário esteve longe de se configurar como um processo linear ou isento de conflitos. Ao contrário, sua implementação concentrou e tornou visíveis tensões articuladas em dois planos: conflitos diretamente associados ao desenho institucional e à operacionalização do programa no interior da administração pública e dilemas mais amplos, inerentes à incorporação da autogestão como modalidade de política pública.

No plano da relação entre Estado e movimentos, a institucionalização não implicou uma integração harmoniosa. Mesmo em um contexto de alinhamento político, os movimentos buscaram preservar sua autonomia, o que se expressou em episódios de confronto direto com

o próprio governo, como ocupações de espaços institucionais e pressões sobre a Secretaria de Habitação (Paterniani, 2013). A institucionalização não produz desmobilização, mas desloca o conflito para novas arenas, nas quais cooperação e tensão coexistem (Lavalle e Szwako, 2019; Tatagiba e Teixeira, 2016).

No interior da administração pública, observou-se igualmente um conjunto de tensões decorrentes da tentativa de acomodar práticas autogestionárias em estruturas burocráticas concebidas para modelos tradicionais de execução estatal. Os conflitos com os órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas do Município (TCM), ilustram esse descompasso. Como aponta Ronconi (1995), a metodologia de prestação de contas adotada (baseada na guarda de notas fiscais e na fiscalização *ex post*) mostrou-se pouco aderente à dinâmica dos canteiros de obra em regime de mutirão, gerando entraves administrativos recorrentes. No mesmo sentido, Antunes (2002) destaca que o financiamento de materiais via associações comunitárias dificultou o enquadramento do programa nas rotinas contábeis da Prefeitura, provocando atrasos sistemáticos na liberação de recursos e impactando diretamente o andamento das obras.

Paralelamente, a incorporação dos movimentos à gestão da política também reconfigurou as dinâmicas internas das organizações. A gestão de recursos públicos e a responsabilidade pela condução dos projetos intensificaram disputas pela alocação territorial, pela liderança e pelo controle das associações, com o surgimento de práticas hierárquicas e, por vezes, coercitivas no interior dos grupos (Lopes, 2011; Ronconi, 1995). Essas dinâmicas podem ser compreendidas como efeitos da própria institucionalização, que introduz novos recursos e redefine relações de poder no interior dos movimentos, como sugere Braz (2008).

Para além desses conflitos diretamente associados à experiência do FUNAPS Comunitário, a institucionalização do mutirão autogerido também trouxe à tona dilemas estruturais do próprio modelo. O regime de produção implicava elevada exigência de trabalho físico das famílias, frequentemente concentrado nos finais de semana, o que gerou críticas quanto à sobrecarga e à possível superexploração da força de trabalho como estratégia de redução de custos estatais. Ademais, a temporalidade mais lenta dos processos participativos mostrou-se descompassada em relação aos ciclos político-eleitorais, contribuindo para a descontinuidade do programa com a mudança de gestão em 1993.

Apesar dessas tensões, o FUNAPS Comunitário foi amplamente percebido como conquista pelos movimentos sociais, ao representar o reconhecimento de suas demandas e sua incorporação como agentes legítimos na produção habitacional. A experiência de gestão dos recursos públicos possibilitou o desenvolvimento de capacidades organizativas e

administrativas, ampliando a capacidade de atuação dos movimentos no interior do Estado (Ronconi, 1995).

Interpretações que reduzem a institucionalização a um processo de cooptação ou esvaziamento político capturam apenas parcialmente a complexidade do fenômeno. A análise do período sugere que a incorporação dos mutirões ao aparato estatal deve ser compreendida como parte de dinâmicas mais amplas de interação socioestatal.

Portanto, a institucionalização da autogestão deve ser interpretada como expressão de formas de ativismo institucional que se desenvolvem nas interfaces entre movimentos sociais e burocracias públicas (Tatagiba e Teixeira, 2016). A presença de técnicos-militantes e lideranças no interior do Estado, associada à circulação de repertórios e à múltipla filiação desses atores, contribuiu para a constituição de encaixes institucionais e processos de mútua constituição entre Estado e sociedade (Abers, 2021; Lavalle e Szwako, 2019). Nessa perspectiva, categorias como a autogestão não são simplesmente esvaziadas no processo de institucionalização, mas reconfiguradas, passando a operar também como esquemas cognitivos que orientam a formulação e a implementação de políticas públicas. A experiência do FUNAPS Comunitário pode ser compreendida como um processo de mudança institucional gradual, no qual a ampliação de capacidades de ação dos movimentos convive com a produção de novas formas de controle, dependência e conflito, resultando em um arranjo híbrido que articula participação, institucionalização e disputa política.

Nesse contexto, o FUNAPS Comunitário representa o momento de ativação mais robusto do repertório autogestionário no âmbito municipal. A inovação do período não esteve apenas na adoção do mutirão como modalidade de produção habitacional, mas na construção de um arranjo institucional que articulou financiamento público, gestão associativa, assessoria técnica e presença de movimentos sociais no interior da implementação. Essa ativação fixou um modelo de referência para as disputas posteriores, ainda que sua continuidade dependesse da preservação de condições políticas, burocráticas e orçamentárias que se mostrariam instáveis nos governos seguintes.

4.1.5 Latência: o mutirão sob Maluf (1993-1997) e Pitta (1997-2001)

As gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta são uma inflexão decisiva na trajetória dos mutirões autogeridos no município de São Paulo. Após a experiência de institucionalização e expansão observada no governo Erundina, a política habitacional municipal passa a ser reorganizada em torno de um padrão de intervenção orientado pela produção em larga escala, pela contratação de grandes empreiteiras e pela articulação mais estreita com a indústria da

construção civil. A produção via autogestão deixa de ocupar posição relevante na agenda governamental e passa a ser progressivamente deslocada por modalidades de produção habitacional baseadas na execução de empreendimentos padronizados (Barbosa, 2008; Botelho, 2005; Marques, 2021).

Essa mudança não se explica apenas por uma reorientação programática abstrata, mas pela recomposição das redes e capacidades que sustentavam a política anterior (Marques, 2007). A alternância de governo implicou o afastamento de técnicos, militantes e quadros políticos vinculados à experiência do FUNAPS Comunitário, rompendo circuitos de coordenação e enfraquecendo os arranjos que tornavam o mutirão operável no interior da burocracia municipal (Santo Amore, 2004; Rodrigues, 2006).

O mutirão, contudo, não desaparece. Como observa Marques (2021), a administração Maluf extinguiu o programa e desmontou o setor responsável por sua implementação, mas isso não implicou a dissolução das capacidades políticas e técnicas construídas anteriormente: parte substantiva dos quadros envolvidos migrou para outros governos municipais, retornou à academia ou passou a atuar em organizações da sociedade civil, enquanto os empreendimentos em andamento seguiram, ainda que lentamente, graças à mobilização prolongada dos movimentos sociais, que garantiu a conclusão de cerca de 3.200 unidades ao longo dos governos Maluf e Pitta. A retração observada a partir de 1993 corresponde à perda de centralidade da política na agenda governamental sem seu desaparecimento do horizonte de ação de seus apoiadores.

A persistência dessas capacidades não significou, contudo, mera espera passiva pela mudança de governo. Há, nessa movimentação das redes, um elemento importante destacado também por Edilson Mineiro, militante da União dos Movimentos de Moradia (UMM), advogado e pesquisador da questão urbana, em entrevista concedida à autora: tratou-se de um "apagão municipal", diante do qual os movimentos passaram a buscar "frestas de luz" em outros níveis de governo, especialmente no estadual:

> Quando o Maluf está no município (...) tem um apagão municipal, mas aí o movimento consegue abrir uma fresta de luz lá no governo do estado. Então, nessa época conviveu esses dois modelos, o modelo do mutirão raiz com o modelo do mutirão *Nutella*, que é feito por essas entidades do PSDB… (Mineiro, Edilson, entrevista concedida à autora, 2026).

A formulação é expressiva porque sugere que, diante da desarticulação de uma arena institucional, as redes socioestatais passaram a operar de forma multinível, deslocando sua ação para outras arenas capazes de sustentar a política. A permanência dessas redes, repertórios e capacidades articulados mesmo fora do Executivo municipal ajuda a explicar por

que o mutirão pôde entrar em latência sem desaparecer (Marques, 2021).

4.1.6 A gestão Maluf e a mudança de configuração da política habitacional

No município de São Paulo, a inflexão observada a partir de 1993 materializou-se, de forma imediata, em entraves a modalidade de autogestão. Logo no início da gestão Maluf (PDS; 1993-1996), os convênios firmados na administração anterior foram submetidos à auditoria sob a justificativa de apuração de irregularidades nas prestações de contas das associações comunitárias. Embora não tenham sido identificados desvios de recursos, os repasses permaneceram suspensos por longos períodos (Barbosa, 2008; Mineiro, 2020). De acordo com Constantino (2007), esse processo foi acompanhado por exigências administrativas e contábeis sucessivas, frequentemente retroativas, que dificultavam a regularização das prestações de contas e contribuíam para a paralisação dos canteiros.

A suspensão dos repasses teve como consequência imediata a paralisação de um grande número de empreendimentos iniciados na gestão Erundina, produzindo um expressivo passivo urbano e social. No final da década de 1990, estimava-se a existência de milhares de unidades habitacionais inacabadas - os chamados “esqueletos” (Antunes, 2002, p.52) - distribuídas pelo território municipal. A deterioração dessas estruturas resultou em desperdício de recursos públicos, perda de materiais e, em alguns casos, ocupações irregulares, agravando a situação fundiária e social dos empreendimentos interrompidos (Santo Amore, 2004).

De acordo com Santo Amore (2004), foi no contexto de paralisação generalizada dos empreendimentos e de crescente complexificação dos entraves administrativos que emergiu o Fórum dos Mutirões de São Paulo como instância central de articulação e resistência dos movimentos de moradia. Criado em dezembro de 1992, no momento de transição entre as gestões de Luiza Erundina e Paulo Maluf, o Fórum constituiu-se como uma alternativa organizativa diante da mudança de governo e da interrupção do programa FUNAPS Comunitário, assumindo a defesa da retomada das obras e da liberação de recursos para as associações mutirantes:

> O Fórum nasceu no seio da UMM, que depois da derrota da esquerda nas eleições, avaliou que era inviável manter negociações com o novo governo. Ocorre que havia cerca de 90 associações de construção com suas obras paralisadas e contas sob investigação. Aquele grupo de associações que se reunia juntamente com as demais demandas do Movimento começou a sentir necessidade de compartilhar seus problemas e buscar soluções. Passaram a se reunir uma hora antes da reunião semanal ordinária até que o tempo ficou insuficiente. O Fórum assumiu a bandeira dos mutirões no município e

> empreendeu uma longa batalha, que durou dos últimos dois anos da gestão Maluf ao final da gestão de seu sucessor, Celso Pitta. (Amore, 2004, p. 39)

Como visto, sua formação esteve diretamente vinculada à situação das chamadas "associações órfãs" (Barbosa, p. 25, 2008), grupos que, após a suspensão dos convênios e o encaminhamento de suas contas ao Tribunal de Contas do Município (TCM), como visto anteriormente, passaram a enfrentar dificuldades crescentes para dar continuidade aos empreendimentos. Conforme Santo Amore (2004) e Barbosa (2008), embora tenha se originado no interior da União dos Movimentos de Moradia (UMM), o Fórum adquiriu relativa autonomia organizativa, na medida em que essas demandas exigiam uma atuação mais diretamente voltada à resolução de entraves operacionais e burocráticos, sobretudo no que se refere à prestação de contas e à regularização dos convênios.

A atuação do Fórum combinou repertórios técnicos, institucionais e contenciosos. Em articulação com assessorias técnicas, ofereceu suporte às associações no atendimento das exigências administrativas impostas pelo poder público, buscando regularizar as prestações de contas e destravar os repasses de recursos. Paralelamente, o Fórum organizou manifestações e acampamentos para pressionar o Executivo municipal a retomar a política de mutirões e cumprir os compromissos anteriormente assumidos. Paralelamente, estabeleceu canais de interlocução com órgãos da administração pública, em especial com a COHAB-SP, por meio de reuniões periódicas voltadas ao acompanhamento dos empreendimentos e à negociação de soluções para a retomada das obras (Santo Amore, 2004).

A emergência do Fórum dos Mutirões foi possibilitada pela experiência de institucionalização, na qual os movimentos sociais passaram a operar no interior da política pública e a desenvolver capacidades para atuar simultaneamente no registro da pressão coletiva e da mediação administrativa. A paralisia dos empreendimentos e os impasses gerados pela suspensão dos convênios abriram caminho para uma resposta de outra natureza por parte do poder público: em vez de retomar o arranjo anterior, a gestão Maluf encaminhou uma reconfiguração mais ampla dos instrumentos da política habitacional, cujo marco mais importante seria a extinção do FUNAPS e a criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH), tema da seção seguinte.

4.1.7 A criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH)

A criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH) em 1994, representou um elemento central dessa reconfiguração institucional. Ao substituir o FUNAPS (que operava desde 1979 no âmbito da administração direta), o novo fundo buscou responder a limitações

jurídicas e operacionais do modelo anterior, especialmente no que se refere à ausência de personalidade jurídica própria, que restringia sua capacidade de gestão patrimonial, atuação judicial e contratação de pessoal. Para Mineiro (2020), a criação do FMH pode ser interpretada como uma tentativa de conferir maior robustez institucional à política habitacional municipal, dado que o desenho do FUNAPS implicava em restrições de atuação:

> Ao ligar o FMH à COHAB-SP, buscava-se garantir maior agilidade às comercializações das unidades, com benefício aos usuários è administração que poderiam obter a regularidade contratual e a titulação jurídica, fazendo supor uma preocupação com a segurança jurídica das relações. Além disso, a instituição de uma personalidade jurídica também teria a vantagem de acelerar a contratação de serviços, dado que por sua natureza jurídica, a COHAB-SP poderia realizar. (Mineiro, p. 60, 2020).

No entanto, para além dessas justificativas formais, a instituição do FMH implicou uma inflexão mais profunda no desenho dos instrumentos da política. Vinculado à COHAB-SP e operando no âmbito da administração indireta, o fundo consolidou um arranjo no qual a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) assumia funções de formulação, enquanto a execução das políticas era concentrada em uma empresa pública com lógica de atuação mais próxima de práticas empresariais. Esse deslocamento reorganizou os fluxos decisórios e operacionais da política habitacional, contribuindo para a centralização das decisões no Executivo municipal e para a redução da permeabilidade do sistema às demandas dos movimentos sociais (Santo Amore, 2004; Barbosa, 2008; Mineiro, 2020).

Segundo Barbosa, (2008), essa reorientação institucional esteve diretamente associada à adoção de modelos de produção habitacional baseados na chamada “empreitada global”, nos quais a execução das obras era integralmente transferida ao setor privado. O principal exemplo dessa inflexão foi o Projeto Cingapura, estruturado a partir da produção de unidades verticalizadas executadas por empreiteiras, com menor metragem e sem participação direta da população na gestão dos recursos. Em contraste com a agenda de autogestão, esse modelo centralizava decisões e processos produtivos, reduzindo significativamente o grau de autonomia dos movimentos sociais e redefinindo o papel do Estado como coordenador de grandes contratos, em detrimento de sua atuação como indutor de processos participativos.

Do ponto de vista de seu desenho, o FMH ampliou o escopo de atuação da política habitacional, passando a contemplar produção de unidades habitacionais, urbanização de assentamentos precários, provisão de infraestrutura e a aquisição de terras. Paralelamente, houve ampliação da faixa de renda atendida, que passou a incluir famílias com renda de até dez salários mínimos, ainda que se mantivesse a prioridade para os segmentos de menor

renda, após pressão dos movimentos (Santo Amore, 2004). No entanto, essa ampliação foi acompanhada por uma inflexão nas regras de financiamento: diferentemente do FUNAPS, que operava amplamente com recursos a fundo perdido, o FMH passou a exigir o retorno dos recursos investidos por meio de mecanismos de financiamento, sinalizando a transição para um modelo mais orientado por critérios financeiros e de sustentabilidade dos investimentos (Silva, 2009).

Contudo, Barbosa (2008) aponta que, durante as gestões Maluf e Pitta, o FMH não se consolidou plenamente como instrumento central da política habitacional. Em diversos casos, recursos destinados a programas prioritários, como o próprio Cingapura, foram executados à margem do fundo, concentrados diretamente no gabinete da SEHAB, o que limitou o papel do conselho gestor e evidenciou o uso estratégico dos instrumentos institucionais pelo Executivo[3]. Nesse contexto, o fundo operou mais como parte de uma reconfiguração formal do aparato institucional do que como um mecanismo efetivo de coordenação da política. A predominância desse modelo pode ser compreendida também à luz da estrutura de relações entre Estado e setor privado no período. Sendo possível inferir que consolidou-se uma rede decisória altamente concentrada e pouco permeável às demandas dos movimentos sociais, na qual a proximidade entre burocratas estatais e grandes construtoras favoreceu a reprodução de um padrão de políticas públicas orientado por grandes empreendimentos[4]. Essa configuração não se esgota na gestão Maluf, mas conforma o arranjo institucional que será mantido e aprofundado sob Celso Pitta.

4.1.8 A gestão Pitta e a mobilização pela volta do mutirão

A gestão de Celso Pitta (PPB; 1997-2000) manteve os principais traços do arranjo institucional consolidado no período anterior, sem reverter a marginalização dos mutirões autogeridos no interior da política habitacional municipal. Os convênios firmados na gestão Erundina continuaram sem fluxo regular de recursos, e a política de mutirões permaneceu em estado de latência: não foi formalmente extinta, mas seguiu com baixa ou nenhuma capacidade de execução efetiva (Barbosa, 2008). Esse quadro foi agravado por uma profunda

[3]Conforme Barbosa (2008, p.174), os programas habitacionais de maior destaque da administração Paulo Maluf foram diretamente operacionalizados pelo Gabinete do Secretário de Habitação.

[4]Barbosa (2008) destaca que a rede de atores conectadas à indústria da construção civil já havia sido ativada no contexto do SFH na política habitacional paulistana, embora não fosse central. À luz de Marques (2007), esse movimento pode ser compreendido como reativação dessa rede - formada por vínculos pessoais e institucionais mais duráveis e menos orientados a fins imediatos. Nesse sentido, a centralidade assumida pela COHAB-SP e pela indústria da construção civil na gestão Maluf não decorreu apenas de uma escolha conjuntural, mas da reconfiguração desses laços e maior aderência entre o projeto governamental então dominante e um tecido relacional já ativado no campo da política habitacional.

crise institucional e fiscal da administração municipal. Marcado por escândalos de corrupção, como a chamada "máfia dos fiscais" e o escândalo dos precatórios, e por elevado endividamento, o governo Pitta viu sua capacidade de investimento fortemente comprometida, especialmente na área habitacional[5]. A continuidade da paralisia dos mutirões expressou tanto uma escolha política deliberada quanto restrições estruturais de capacidade estatal.

Diante desse cenário, os movimentos de moradia intensificaram ainda mais sua atuação e articulação[6] e promoveram uma série de ações coletivas, incluindo acampamentos em frente à Prefeitura e ocupações de edifícios na região central da cidade, com o objetivo de pressionar o Executivo pela retomada das obras e pela liberação dos recursos (Tatagiba e Teixeira, 2016). Santo Amore (2004) descreve esse período como "período infértil" da política de mutirões, destacando a ausência de novos investimentos e a dificuldade de transformar os convênios existentes em empreendimentos efetivamente executados.

Sob pressão crescente, a administração passou a firmar, entre 1999 e 2000, novos compromissos com associações vinculadas à União dos Movimentos de Moradia (UMM), em iniciativas frequentemente classificadas como uma "segunda geração" de mutirões. Entre elas, destacam-se os projetos Che Guevara, na zona leste, e City Jaraguá e Recanto da Felicidade, na zona oeste do município. Esses acordos, no entanto, foram celebrados em um contexto de forte disputa política e apresentavam fragilidades importantes desde sua origem (Amore, 2004).

Em grande medida, tratava-se de compromissos formais desprovidos de viabilidade imediata, uma vez que não contavam com recursos orçamentários assegurados, tampouco com projetos técnicos aprovados ou áreas plenamente regularizadas. Como consequência, nenhuma dessas iniciativas foi efetivamente iniciada durante a gestão Pitta, sendo sua implementação postergada para a administração subsequente (Idem). Observa-se, no final do mandato, a adoção de medidas voltadas à formalização de práticas já consolidadas no campo da produção autogestionária, como a regulamentação do cadastro de assessorias técnicas pela COHAB, em 2000. Embora essa iniciativa conferisse maior institucionalidade à atuação desses agentes, ela não foi suficiente para alterar o quadro geral de paralisação da política (Idem).

---

[5]De acordo com Barbosa (2008), Pitta assumiu a prefeitura com uma dívida de 7 bilhões de reais.

[6]Foi durante a gestão Pitta que dois movimentos de moradia de amplo reconhecimento nasceram na cidade de São Paulo: em 1997, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto; e, em 1999, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto da Região Central (MTSTRC) (Miagusko, 2008).

Os acordos firmados ao final da gestão Pitta podem ser interpretados como concessões políticas tardias, destinadas mais a mitigar o conflito com os movimentos sociais do que a retomar substantivamente a política de mutirões (Botelho, 2005). Ao transferirem para a gestão seguinte o ônus de viabilizar técnica e financeiramente os empreendimentos, esses acordos evidenciam os limites de uma política mantida em latência e fortemente dependente dos ciclos políticos.

4.1.9 Mutirão em números: resultados consolidados no âmbito municipal

Com base na literatura especializada, a Tabela 1 sistematiza os dados disponíveis sobre a produção habitacional via mutirão autogerido no município de São Paulo, com ênfase no programa FUNAPS Comunitário, ao longo das gestões de Luiza Erundina (1989-1992), Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000).

Os dados apresentam variações entre as diferentes fontes, incluindo relatórios da administração municipal, documentos do Tribunal de Contas do Município (TCM) e pesquisas acadêmicas, o que reflete tanto divergências metodológicas quanto dificuldades de sistematização das informações no período.

Tabela 1 - Produção habitacional via mutirão em nível municipal (1989-2000)

Gestão	Novas UHs previstas / contratadas via mutirão	UHs concluídas na gestão
Luiza Erundina (1989-1992)	Entre ~10.000 e 12.351 UHs; dado mais recorrente: 12.351 UHs em 93 convênios	654 UHs entregues até o fim da gestão; cerca de 5.184 construídas em maio de 1993 segundo relatório do TCM
Paulo Maluf (1993-1996)	0 novas UHs / 0 novos convênios	3.231 UHs concluídas de empreendimentos herdados
Celso Pitta (1997-2000)	Estimativas de 22 novos convênios da "segunda geração"	980 UHs concluídas, mas a fonte não confirma natureza das unidades

Fonte: Elaboração própria a partir de Barbosa (2008), Constantino (2007), Marques (2021), Ronconi (1995), Sabadi (2021) e Santo Amore (2004). Os dados foram compatibilizados a partir de categorias distintas mobilizadas pelas fontes: unidades conveniadas, unidades entregues, unidades construídas e empreendimentos herdados de gestões anteriores.

Os dados sistematizados evidenciam padrões distintos na trajetória da política de mutirões ao longo do período analisado. Durante a gestão Erundina, observa-se um elevado volume de unidades contratadas, refletindo a institucionalização do mutirão autogerido como política pública de escala ampliada. No entanto, o número reduzido de unidades concluídas

até o final do mandato indica a natureza temporalmente mais longa desse modelo de produção, fortemente dependente da continuidade administrativa e da estabilidade dos fluxos de financiamento.

Na gestão Maluf, a ausência de novos empreendimentos e a conclusão apenas parcial do estoque herdado caracterizam a interrupção da política como estratégia prioritária. Já na gestão Pitta, embora haja a formalização de novos convênios no final do mandato, estes não se traduzem em execução efetiva, mantendo a política em estado de latência, dependente da pressão dos movimentos e sem sustentação orçamentária própria.

As gestões Maluf e Pitta produziram um processo de desencaixe municipal dos mutirões autogeridos. Os canais construídos na gestão Erundina foram desmontados ou esvaziados, a autogestão perdeu centralidade na SEHAB e a política habitacional passou a privilegiar modalidades empresariais de produção. Ainda assim, a suspensão institucional do programa não dissolveu o tecido relacional formado no ciclo anterior. Associações, assessorias técnicas, lideranças e fóruns de articulação mantiveram capacidades organizativas, produziram interlocução com órgãos públicos e preservaram o mutirão como repertório disponível. A latência, nesse caso, corresponde à sobrevivência parcial de instrumentos, redes e expectativas de reativação. O encaixe municipal foi enfraquecido, mas as redes socioestatais continuaram operando nas margens da política.

4.2 O mutirão em nível estadual: reconfiguração

Diferentemente do que ocorreu no âmbito municipal, onde os mutirões autogeridos foram institucionalizados como política pública de forma mais direta no final dos anos 1980, sua trajetória no nível estadual foi mais fragmentada e marcada por reconfigurações sucessivas. Conforme Royer (2002), no estado de São Paulo, a incorporação desse modelo se deu como modalidade tensionada por outras prioridades institucionais, especialmente aquelas associadas à produção em larga escala, à centralidade da CDHU e à articulação com o setor privado, passando longe de ser eixo estruturante da política habitacional. A hipótese específica para o âmbito estadual é que a permanência do mutirão ocorreu por meio da incorporação gradual da demanda organizada a instrumentos controlados pela CDHU. Esse processo deslocou a participação dos movimentos para arranjos mais regulados, técnicos e administrativamente tutelados, nos quais a continuidade do repertório esteve acompanhada pela redefinição do lugar das associações na produção habitacional.

A reconstrução da trajetória estadual exige maior cautela metodológica do que a municipal, pois as fontes disponíveis apresentam menor padronização e menor capacidade de

discriminação territorial e programática. Os relatórios de gestão do Governo do Estado e da CDHU registram unidades previstas, contratadas, entregues ou classificadas como "atendimentos" em categorias nem sempre equivalentes entre si, além de não permitirem, em todos os casos, separar a produção realizada na cidade de São Paulo daquela executada no conjunto do estado. Por isso, os dados mobilizados nesta seção serão tratados mais como indícios da mudança de posição do mutirão na política habitacional estadual.

A esfera estadual também se tornou, em diferentes momentos, espaço de deslocamento e recomposição de redes sociais e políticas anteriormente ativadas no plano municipal, sobretudo quando a política local entrou em retração (Miagusko, 2008). A trajetória estadual sugere uma incorporação parcial, negociada e progressivamente reconfigurada, atravessada por disputas entre diferentes concepções de provisão habitacional.

4.2.1 Os antecedentes do mutirão no estado

O período posterior à Constituição de 1988 representou uma inflexão importante na gestão das políticas urbanas e habitacionais no Brasil, marcada pelo esgotamento do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), pela extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) e pela ampliação do protagonismo de estados e municípios na provisão habitacional. No caso paulista, esse processo foi particularmente relevante, uma vez que a habitação já se encontrava apoiada em uma estrutura institucional relativamente robusta, que seria progressivamente fortalecida no final dos anos 1980 (Royer, 2007).

De acordo com Royer (2002), a antiga Cecap, criada em 1949 como autarquia estadual, foi transformada em sociedade de economia mista em 1975, ampliando sua flexibilidade operacional ao permitir maior autonomia contratual e financeira. Em 1981, a instituição passou a se chamar Codespaulo; em 1984, foi reorganizada como Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH); e, em 1989, assumiu sua configuração definitiva como Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Essa trajetória consolidou uma estrutura institucional apoiada em recursos próprios vinculados ao ICMS e em mecanismos administrativos mais próximos da lógica empresarial, voltados à gestão de contratos e empreendimentos habitacionais em maior escala (Idem).

Foi nesse quadro que, durante o governo Orestes Quércia (1987-1990), a política habitacional estadual sofreu uma inflexão importante em direção à produção em massa e à aproximação com o setor da construção civil. A partir de um acordo com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a CDHU passou a operar crescentemente como

gerenciadora de grandes contratos com empreiteiras, reforçando o modelo de empreitada global:

> A tônica dominante foi a idéia de "mudar o conceito" da provisão pública de habitação. A empreitada global passa a ser o paradigma de produção, a construção de unidades habitacionais em massa. Como definiu o relatório de gestão do governo Quércia: "construir casas em massa é efetivamente uma das prioridades da administração Quércia". E, numa clara tentativa de se diferenciar da gestão anterior, a Companhia teve seu nome alterado, acrescentando-se o desenvolvimento urbano à denominação da empresa. (Royer, 2002, p.60)

Ainda segundo Royer (2002), a busca por metas ambiciosas, como a produção de 400 mil unidades habitacionais, foi acompanhada pela redução do tamanho das habitações, de 42m² para 35m², e por simplificações técnicas que comprometeram a qualidade das unidades. Nesse contexto, experiências de mutirão, antes desenvolvidas como prática pedagógica e organizativa no âmbito do Programa Municipal de Habitação (PMH) da administração Montoro, passaram a ser percebidas como soluções "artesanais"[7] e pouco compatíveis com a racionalidade produtivista então dominante.

Esses antecedentes institucionais, contudo, não operaram em um vazio político e social. O campo da moradia no estado era atravessado por interlocuções entre movimentos de moradia, assessorias técnicas, lideranças religiosas vinculadas às Comunidades Eclesiais de Base e atores associados a diferentes projetos partidários, como visto em seções anteriores (Blikstad, 2012; Royer, 2002; Tatagiba e Teixeira, 2016). Dessa forma, a trajetória paulista sugere um ambiente de mediações cruzadas mais complexo do que uma oposição rígida entre movimentos sociais e sistema político. Ronconi (1995) e Rosa (2012) indicam que governos como os de Franco Montoro e Mário Covas, no âmbito do PMDB e, posteriormente, do PSDB, estabeleceram canais de interlocução com formas de organização popular baseadas na autoconstrução e na ajuda mútua, frequentemente mediadas por atores da Igreja e por assessores técnicos. Quando o mutirão reaparece no plano estadual ao longo dos anos 1990, sua reintrodução ocorre em uma burocracia já moldada pela lógica da escala e da centralização, mas atravessada por um campo relacional permeável, no qual essas mediações ajudavam a abrir pontos de apoio institucionais.

Esses antecedentes ajudam a compreender o lugar que o mutirão ocupará no âmbito estadual ao longo dos anos 1990. Reintroduzido como política pública, ele não encontrará um terreno institucional neutro, mas uma burocracia já estruturada em torno da escala, da centralização e da articulação com o setor privado.

---

[7]Royer detalha em nota de rodapé de sua dissertação de mestrado, a fala de Adriano Branco, então presidente da CDH, que se refere de forma direta aos mutirões como "processo artesanal" (Royer, p. 63, 2002)

4.3 Reativação: O Programa Mutirão UMM

Segundo Tatagiba e Teixeira (2016), o Mutirão UMM foi resultado direto da capacidade de pressão e mobilização da União de Movimentos de Moradia (UMM), a partir da experiência construída via FUNAPS Comunitário na gestão municipal de Luiza Erundina. Essa capacidade de mobilização foi ativada antes mesmo do marco da derrota do projeto progressista implantado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na capital paulista, com a eleição de Paulo Maluf como prefeito no pleito de 1991.

Antes mesmo das eleições, em maio do mesmo ano, 12 mil pessoas caminharam rumo ao Palácio dos Bandeirantes como forma de reivindicar a presença da autogestão também na política habitacional do estado. Essa caminhada acabou por abrir uma mesa de negociações com o então governador Luiz Antônio Fleury Filho, do PMDB, que culminou em um acordo em agosto, apenas alguns meses após a abertura do diálogo, prevendo a construção de 3.040 unidades habitacionais via mutirão sob responsabilidade do governo estadual (Miagusko, 2008; Royer, 2002).

De acordo com Miagusko (2008), com a chegada de Paulo Maluf ao poder e a sequência de paralisações e morosidade nos mutirões em nível municipal, o UMM "voltou suas baterias" para o nível estadual. Essa atuação culminou em um desenho de programa próximo ao que se havia implementado via FUNAPS Comunitário. O programa se estruturou sob a lógica do "tripé da autogestão", conforme remonta Mineiro (2020). Royer (2002) relata que, seguindo uma divisão de funções em que o Estado, via CDHU, atuava como agente financiador e fiscalizador, cabia à companhia a liberação dos recursos em parcelas, a aprovação técnica dos projetos e a fiscalização da aplicação do dinheiro público. O movimento social, predominantemente a UMM, exercia o papel de articulador político, como "associação-mãe" (Barbosa, 2008). Era o movimento social que indicava as associações comunitárias à CDHU e definia os critérios de seleção das famílias beneficiárias. Já as associações comunitárias eram as gestoras diretas do mutirão. Recebiam os recursos em conta própria e eram responsáveis pelas compras de materiais, contratação de serviços especializados e organização do trabalho dos mutirantes (Rossi, 2012). As assessorias técnicas também faziam parte do modelo adotado pelo estado, reafirmando o papel primordial que ganharam no desenvolvimento das experiências autogestionárias e os profissionais (arquitetos, engenheiros e assistentes sociais) escolhidos diretamente pelas associações ficavam responsáveis por elaborar os projetos de forma participativa e pelo acompanhamento da obra.

A comparação entre o Mutirão UMM e a experiência estadual anterior revela diferenças importantes no desenho dos dois programas, a começar pelo fato dos mutirões não serem interpretados como de fato autogestionários. De acordo com Royer (2002), no caso do mutirão via PMH, o Estado repassava os recursos às prefeituras, que geriam a obra, cabendo à população apenas a adoção da mão de obra. No caso do modelo do UMM, a autogestão foi introduzida trazendo poder de decisão para a população organizada tanto sobre os recursos, quanto sobre o empreendimento, rompendo com a lógica do Estado como promotor direto pela primeira vez em nível estadual e transformando-o em financiador e regulador.

Esse desenho foi viabilizado por regulamentos nomeados de convênios entre Estado e associações. Esses convênios estabeleciam bases jurídicas para o repasse direto de verba pública para as associações, regulamenta os registros das associações comunitárias participantes, definindo os critérios para que as entidades sociais pudessem se habilitar ao programa e previam um manual do Mutirão UMM que foi estabelecido alguns anos depois, em 1993, detalhando as rotinas administrativas, fluxos de medição de obra e procedimentos de prestação de contas que a CDHU exigia (Rossi, 2012; Royer, 2002). Sem um instrumento legal próprio, a construção dessa gramática comum entre movimento e governo estadual permaneceu dependente dos ciclos políticos e da capacidade de negociação dos atores envolvidos.

Há duas frentes de tensionamento que marcaram fortemente o programa. A primeira delas diz respeito ao conflito entre a burocracia estatal já consolidada ao entorno de uma lógica de produção habitacional orientada ao modelo de "empreitada global", conforme destacam Lopes (2011) e Royer (2002). Essa lógica pressupõe a interação com grandes construtoras, mas que garantia um certo controle do fundo público aos burocratas, sendo muito deles contrários ao compartilhamento da gestão dos recursos com as associações. Esse "mal-estar" gerava entraves burocráticos e as exigências, por vezes descabidas, no controle da prestação de contas, por parte dos burocratas, atrasavam o início das obras.

Também havia conflito no interior do movimento. Lopes (2011) aponta para disputas entre a coordenação da UMM e grupos locais, como as organização da Leste II, ligadas ao Padre Ticão, que não aceitavam a intermediação da UMM e exigiam diálogo direto com o CDHU. Esses conflitos expuseram rachaduras internas do movimento e foram utilizados para fragilizar as negociações entre o movimento e o governo estadual para continuidade do programa.

Mesmo em meio a esses conflitos, o programa significou um salto qualitativo nas unidades habitacionais entregues sob o regime de autogestão. As unidades tinham, em média,

3m^2 a mais do que o padrão CDHU e custavam 35% a menos por metro quadrado (Royer, 2002). Os projetos arquitetônicos eram considerados "superiores" por envolver uso de materiais e sistemas construtivos alternativos escolhidos pela comunidade. Além disso, os empreendimentos apresentam baixíssimos índices de inadimplência e de recomercialização, demonstrando maior aderência das famílias à moradia conquistada via mutirão autogerido (Rossi, 2012).

Embora tenha estabelecido o compromisso de entrega de 3.040 UHs, dividindo esse número em lotes específicos, sendo 960 unidades em terrenos da CDHU, 960 unidades em terrenos da prefeitura de São Paulo, 160 em terrenos das associações e 960 em outros municípios da Região Metropolitana, não consta na literatura a informação de unidades efetivamente entregues via Mutirão UMM. Em Rossi (2012), consta a informação que em balanço realizado pela CDHU em 1993, apenas 1.602 unidades haviam sido contratadas do total estabelecido em compromisso. O principal motivo para essa defasagem teria sido a dificuldade de viabilização de terrenos pelas prefeituras, especialmente a da cidade de São Paulo. Ainda segundo Rossi, em outros documentos internos da CDHU, esses datados de 1995, constavam 3.554 unidades habitacionais contratadas pelo programa. Esse montante, no entanto, representou apenas 9% da produção da CDHU no período (Barbosa, 2008).

4.4 Reconfiguração: O Programa Paulista de Mutirão (PPM)

A eleição de Mário Covas (PSDB) para o governo do estado, significou uma reconfiguração na política habitacional, em especial, na produção via mutirão autogerido. Covas assume a cadeira de governador com um discurso de ruptura administrativa e saneamento das contas públicas, a princípio, herdando o Mutirão UMM de seu antecessor (Royer, 2002). O Mutirão UMM foi transformado em Programa Paulista de Mutirão (PPM) por uma estratégia apontada por Barbosa (2008) e Lopes (2011) como de despersonalização e cooptação. Royer (2002) compreende que o programa já havia extrapolado o UMM e possuía parcerias com outros movimentos sociais. Desse modo, ao retirar a sigla "UMM" do nome, o Estado universalizou o acesso a outras associações (não ligadas ao movimento) e passou a impor tipologias padronizadas (como o sistema pré-moldado conhecido como "paliteiro"[8]), reduzindo drasticamente a autonomia das assessorias técnicas e a liberdade de projetos das famílias para ganhar escala industrial.

[8]O termo "paliteiro" é explicado por Royer (2007) como sendo uma prática adotada pela CDHU em que "as associações já o recebem pronto, ou seja, toda a estrutura do edifício - pilares e vigas -, devendo o regulamento de obras e todo o cronograma físico-financeiro do mutirão incidirem apenas sobre o restante da construção, ou seja, sobre a vedação e o acabamento" (p.397).

A experiência de Covas com mutirões não era nova. De acordo com Lopes (2011), já havia tido contato e autorizado a realização de construções por essa modalidade de construção e organização social em sua passagem pela prefeitura de São Paulo entre 1983 e 1986. É com esse pano de fundo que buscou se afirmar como "pai dos mutirões", elevando a modalidade ao status de programa prioritário dentro da CDHU (Miagusko, 2008; Braz, 2008).

O PPM estabeleceu mudanças substanciais em relação ao modelo utilizado no Mutirão UMM. A primeira delas diz respeito ao papel da CDHU. De maneira geral sua atuação não mudou profundamente, continuava a atuar como financiador e supervisor técnico. Mas passou também a ter uma estrutura mais empresarial e matricial, criando áreas específicas para a gestão do programa. Além disso, o Estado (via CDHU) também assumiu a execução da infraestrutura e terraplanagem dos empreendimentos em muitos casos (Rossi, 2012). Já os movimentos sociais e as associações perderam autonomia ao se comparar com o programa anterior. Embora ainda gerenciassem os recursos repassados, fizessem a gestão do canteiro e indicassem as famílias beneficiadas, tudo isso passou a ocorrer sob regras mais rígidas. As assessorias técnicas também sofreram restrições quanto à liberdade de elaboração dos projetos, mesmo sua contratação ainda sendo de responsabilidade das associações. Mesmo com todas essas mudanças, o PPM ainda foi considerado como autogestionário por manter o repasse de recursos para as associações (Barbosa, 2008), mas é possível notar o início de um caminho mais pautado pela cogestão.

O ponto de inflexão mais profundo do PPM em relação ao Mutirão UMM e as demais experiências de produção via mutirão e, principalmente, mutirão autogerido, foi o estabelecimento de instrumentos para institucionalização do mutirão em nível estadual. Covas promulgou a Lei Estadual nº 9.142/95, proposta pelo então deputado estadual Roberto Gouveia (PT) e de iniciativa popular, que garantiu a destinação de no mínimo 10% dos recursos da CDHU para programas de mutirão e autogestão (Rossi, 2012). A gestão Covas também regulamentou o registro das associações comunitárias, formalizando o processo de habilitação para que as entidades pudessem receber os recursos do estado.

Como mais uma reconfiguração, o PPM passou a ser uma vertente de produção habitacional inserida no âmbito do programa Sonho Meu, de 1997. O Sonho Meu foi elaborado como programa "guarda-chuva" da gestão, congregando o PPM e outras modalidades com a finalidade de alcançar entregas em escala industrial (Barbosa, 2008). Outro ponto de mudança, foi o estabelecimento do CAFO (Coeficiente de Administração e Fiscalização de Obras), que previa uma taxa de 3% sobre o custo da obra que era retida pela CDHU para custear a fiscalização. Na prática, significou um acréscimo de valor no

financiamento das famílias beneficiárias, sendo caracterizado por parte da literatura como uma forma de a CDHU não ter prejuízo operacional ao lidar com os mutirões, que eram vistos pelo corpo técnico como processo lento e "fora da normalidade" (Barbosa, 2008; Royer, 2002).

Todos esses pontos de reconfiguração resultaram em um cenário de intensa disputa no interior da política de mutirão estadual. As tensões entre a burocracia estatal e os movimentos, por exemplo, persistiam. Esse tensionamento fez com que avançasse a discussão sobre a adoção de sistemas pré-moldados sob o argumento de ganho de agilidade, enquanto os movimentos e assessorias defendiam a alvenaria estrutural e projetos customizados, pois consideravam de melhor qualidade. Nessa disputa, os sistemas de pré-fabricação passaram a ser adotados. A partir de licitações lançadas pelo estado - que representavam cerca de 50% a 60% do custo total da unidade -, contratava-se empreiteiras para a construção das carcaças, cabendo aos movimentos a execução das paredes e acabamento (Braz, 2008; Royer, 2002).

A literatura aponta esse movimento como uma diluição da autogestão nos mutirões estaduais, dado que por volta de 60% dos recursos eram transferidos diretamente à iniciativa privada para a construção de habitações pré-moldadas. A autogestão se diluía tanto no âmbito da gestão dos recursos, quanto nas deliberações sobre o projeto das unidades habitacionais que antes eram acordadas entre associações e assessoria técnica (Lopes, 2011; Royer, 2002). Os argumentos sobre diminuição da morosidade das obras para adoção de tipologias pré-estabelecidas também não se sustentou, segundo Royer (2007) que acompanhou mutirões no âmbito do programa. No entanto, a autora destaca que, de fato, a morosidade, como um todo, marcou o PPM, e os projetos chegavam a levar anos para serem aprovados. Esse movimento impactou também na qualidade final das unidades habitacionais entregues. Fora do sistema de pré-fabricação, as unidades eram maiores, conforme verificado por Royer (2007) nas obras dos mutirões Vila Verde (construído em alvenaria) e Jaraguá A8 (construído pelo sistema de pré-fabricação). O mutirão Vila Verde obteve custo por m^2 20 a 41% menor do que o Jaraguá A8. A economia vinha, sobretudo, da eliminação do lucro empresarial (BDI) e de uma gestão de compras mais próxima por parte dos movimentos.

Apesar dos conflitos e da reconfiguração do modelo autogestionário, o PPM representou um salto produtivo na política habitacional estadual. De acordo com o Relatório Anual do Governo do Estado de São Paulo de 2002, o PPM entregou 21.454 unidades habitacionais entre 1996 e 2002 e mantinha 14.309 unidades em andamento em 31/12/2002. Com base nos documentos consultados, que incluíram os relatórios anuais de 2001 e 2002 e os dados de execução orçamentária, não foi possível discriminar quantas dessas unidades

foram entregues na cidade de São Paulo.[9]

Tabela 2 - Produção habitacional via mutirão em nível estadual (1991-2002)

Gestão	UHs previstas / contratadas ou em andamento	UHs entregues / concluídas	Programa	Observações
Luiz Antônio Fleury (PMDB) (1991-1995)	3.040 UHs	Dado impreciso na literatura	Programa Mutirão UMM	UHs previstas referentes ao compromisso original de 1991. Documentos internos de 1995 apontam 3.554 unidades contratadas.
Mário Covas (PSDB) / Geraldo Alckmin (PSDB) (1996-2002)	14.309 UHs em andamento em 2002	21.454 UHs entregues entre 1996 e 2002	Programa Paulista de Mutirão (PPM)	O relatório anual de 2002 registra 21.454 UHs entregues entre 1996 e 2002 e 14.309 UHs em andamento em 2002; os relatórios consultados não permitem discriminar quantas dessas unidades foram entregues na cidade de São Paulo.

Fonte: Elaboração própria a partir de Barbosa (2008), Mineiro (2020), Royer (2002; 2007) e Relatórios Anuais do Governo do Estado de São Paulo (2001; 2002)[10].

Nos anos 1990, a permanência do mutirão no estado não preservou o modelo de autogestão originalmente formulado no município. Em contexto de retração da política local, parte das redes construídas em torno dos movimentos de moradia deslocou sua atuação para a CDHU, encontrando no governo estadual uma nova possibilidade de interlocução e continuidade do repertório. Esse deslocamento, contudo, ocorreu sob outro desenho institucional. Ao ser incorporado pela política habitacional paulista, o mutirão passou a operar sob a centralidade da CDHU, com maior controle técnico-administrativo, padronização de projetos e presença mais intensa de empreiteiras em etapas estratégicas da produção. A incorporação das associações, nesse arranjo, garantiu a continuidade da produção por mutirão,

[9]Os dados agregados sobre a produção do Programa Paulista de Mutirão (PPM) entre 1996 e 2002 foram extraídos dos Relatórios de Gestão do Governo do Estado de São Paulo/CDHU que não incluíram a discriminação de entrega por município. Os documentos de execução orçamentária só estão disponíveis de forma aberta no portal do governo do Estado a partir do ano de 2010.

[10]Os dados apresentam variações entre as fontes, especialmente no que se refere ao número de unidades contratadas e à definição de "atendimentos" no período.

mas reduziu sua autonomia na definição dos projetos e na condução das etapas produtivas. O nível estadual funcionou como espaço de recomposição das redes de moradia em condições mais tuteladas, nas quais a continuidade do repertório ocorreu acompanhada pela reconfiguração do lugar das associações e dos movimentos na produção habitacional. A escala estadual funcionou como arena intermediária de recomposição do repertório autogestionário. Em momentos de bloqueio municipal, ofereceu canais de interlocução e produção; em momentos de centralização federal, passou a operar como instância de apoio, complementação e viabilização. Essa mudança de posição ajuda a explicar por que a trajetória estadual é menos linear e menos visível nos registros, mas decisiva para compreender a circulação multinível dos mutirões.

5. Anos 2000: expansão e reconfiguração

A entrada dos anos 2000 marca uma nova inflexão na trajetória dos mutirões autogeridos, caracterizada por sua reativação em diferentes escalas de governo e também por sua inserção em um contexto ampliado de transformação da política habitacional brasileira. Se, ao longo da década de 1990, os mutirões oscilaram entre momentos de ativação, latência e reconfiguração, os anos 2000 inauguram um período no qual a política volta a ganhar relevância, ainda que sob novos arranjos institucionais, instrumentos e coalizões políticas.

A reativação dos mutirões ocorre em um ambiente institucional mais complexo, marcado pela consolidação de capacidades estatais no nível municipal e estadual, pela ampliação do papel do governo federal na política habitacional e pela crescente diversificação dos instrumentos de provisão de moradia. Nesse novo contexto, os mutirões passam a coexistir com programas de maior escala e com modelos baseados em financiamento e subsídios, o que redefine seu lugar no interior da política pública.

No nível municipal, a gestão de Marta Suplicy (2001-2004) representa um momento decisivo de reativação dos mutirões autogeridos, com a retomada de convênios, a regularização de empreendimentos paralisados e a reconstrução de canais de interlocução com os movimentos sociais. Essa reativação, no entanto, não se dá nos mesmos termos da experiência anterior, sendo mediada por um novo arranjo institucional e por instrumentos que refletem tanto o aprendizado acumulado quanto as transformações do período anterior.

Paralelamente, no nível federal, observa-se o surgimento de novas iniciativas voltadas à produção habitacional para baixa renda, como o PCS, que incorpora elementos da autogestão e amplia o repertório de instrumentos disponíveis para os movimentos sociais. Esse processo culminaria, anos mais tarde, na criação do Programa Minha Casa Minha Vida -

Entidades, que representaria uma nova etapa de institucionalização da produção habitacional autogerida em escala nacional.

Nesse cenário, a trajetória dos mutirões nos anos 2000 pode ser compreendida como um processo de expansão com reconfiguração, no qual a política se difunde e se fortalece institucionalmente e se adapta a novos marcos regulatórios, instrumentos financeiros e formas de implementação. Assim como nos anos 1990, a continuidade dos mutirões não decorre de sua preservação intacta, mas de sua capacidade de se transformar e de se inserir em novos arranjos institucionais, nos quais coexistem diferentes lógicas de provisão da moradia.

5.1 Nível municipal: a reativação no mandato Marta Suplicy (2001-2004)

A gestão Marta Suplicy (PT) herdou um cenário de estagnação da produção habitacional por autogestão na cidade de São Paulo, após oito anos das gestões Paulo Maluf (PPB) e Celso Pitta (PPB/PTN). Em 2001, existiam aproximadamente 7.500 unidades habitacionais inacabadas ou paralisadas, remanescentes da "Primeira Geração" iniciada por Luiza Erundina (Botelho, 2005). Isso se deu em um cenário de crise econômica profunda na cidade, caracterizada por um endividamento municipal extremo que vinha das gestões anteriores. Segundo Constantino (2007), no início de 2001, o município possuía uma dívida de curto prazo superior a R$2 bilhões e um estoque de dívida de longo prazo que chegava a R$14,5 bilhões, saltando para R$29 bilhões ao final da gestão Marta. Como agravante, o acordo de refinanciamento assinado com o Governo Federal no final do mandato Pitta previa que a prefeitura deveria destinar 13% de sua receita líquida mensal apenas para o pagamento da dívida (Idem). Edilson Mineiro, que integrou a equipe de habitação de Marta, relata que o cenário era de tamanha precariedade que técnicos da época apelidaram a administração como "governo do tem, mas acabou":

> Eu brinco que no governo da Marta (...) era o governo do "tem, mas acabou". Tem urbanização de favela? Tem. Pode urbanizar minha favela? Não, acabou o dinheiro. Tem programa de mutirões? Tem. Vamos fazer novos projetos? Ah, mas difícil, porque não tem dinheiro. Então, tinha toda uma estruturação dos programas, mas tinha pouco recurso, porque o município estava estrangulado financeiramente. (Mineiro, Edilson, entrevista concedida à autora, 2026).

O "tem" se referia à existência de vontade política, quadros técnicos qualificados e estrutura institucional para os programas. Havia o compromisso da prefeita e do secretário Paulo Teixeira (PT), figura importante nas mobilizações pela Reforma Urbana na década de 1980 e então responsável pela pasta da habitação no município, em retomar as urbanizações de favelas e os mutirões paralisados nas gestões anteriores. Já o "acabou" era reflexo da grave

situação econômica herdada das gestões anteriores, como descrito anteriormente, e agravadas pela interdição da COHAB-SP de contratar novos financiamentos via FGTS devido a esse endividamento, ficando dependente apenas de recursos do Tesouro Municipal, que estavam escassos (Constantino, 2007).

Mesmo diante desse cenário, logo no início do governo, em fevereiro de 2001, a União dos Movimentos de Moradia (UMM), entregou um ofício à prefeita, ao secretário de habitação e ao presidente da Cohab com reivindicações claras: dar prioridade aos processos em tramitação, concluir os mutirões paralisados (os "esqueletos" das gestões Maluf/Pitta) e reformular o Programa de Mutirão (Barbosa, 2008). Havia, no entanto, uma tensão implícita na mobilização dos movimentos por mutirões na gestão Marta. Segundo Tatagiba e Teixeira (2016), uma parte dos movimentos avaliava que a pressão excessiva sobre Erundina no passado, teria prejudicado a governabilidade da petista. Na gestão Marta, a avaliação foi de que os movimentos deveriam atuar em um equilíbrio tenso entre pressionar e fortalecer um governo aliado. Miagusko (2008), aponta para avaliações que reforçaram o papel de destaque da UMM no período e como as fronteiras entre o movimento e o Estado ficaram borradas durante essa gestão.

Mesmo com essa avaliação, a UMM chegou a organizar oito ocupações simultâneas com cerca de cinco mil pessoas para exigir a destinação de 5% do orçamento municipal para habitação popular (Miagusko, 2008). Houve também um conflito de prioridades entre a prefeitura e os movimentos sociais. Na Conferência Municipal de Habitação de 2001, enquanto a prefeitura defendia parcerias com o governo estadual e federal (CDHU e PAR), os movimentos exigiam a priorização do Programa de Mutirão (Constantino, 2007).

A mobilização dos movimentos foi decisiva para a reativação da política de mutirões no período, combinada aos acúmulos constituídos ao longo de uma década de interação com o poder público, no nível municipal e no nível estadual. Essa mobilização, porém, não foi fator isolado. Outra contribuição primordial para reanimar os mutirões na capital é o que Marques (2021) descreveu como "restabelecimento" (p.19) pelo retorno físico das redes criadas a partir da experiência do FUNAPS Comunitário para cargos e postos no mandato Marta. Com a vitória do PT nas eleições de 2000, uma rede de profissionais e militantes que haviam se deslocado para a academia, ONGs e outras prefeituras retornou para postos-chaves na administração paulistana (Santo Amore; 2004; Marques, 2021).

Houve também uma tentativa de institucionalizar a participação social por meio da criação do "Setor de Participação Popular", dentro da Secretaria de Habitação. O setor era composto por lideranças vindas diretamente dos movimentos sociais e teve papel importante

na interação entre a prefeitura e os movimentos organizados. Foi a “expertise” acumulada pela rede que tornou possível a criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) em 2002 - uma demanda histórica que não foi aprovada durante a gestão Erundina (Tatagiba e Teixeira, 2016) e, finalmente, neste mandato pode se materializar.

Segundo Santo Amore (2004) e Barbosa (2008), o CMH foi antecedido pelo Conselho do Fundo Municipal de Habitação (CFMH), criado na gestão Maluf e considerado com baixa representatividade social (com apenas 10 membros) e totalmente subordinado ao Executivo. Havia um ambiente de pressão para se constituir um conselho com representatividade mais efetiva e a criação do CMH como se conhece hoje foi uma das condições impostas pelos movimentos para apoiar a gestão Marta, buscando garantir participação da sociedade sobre os recursos do FMH. O Conselho foi, então, oficialmente instituído em setembro de 2002 e estabeleceu a participação de 48 membros titulares com mesmo número de suplentes, dividido em três segmentos iguais: o poder público, os movimentos populares de moradia e a sociedade civil, incluindo entidades do mercado (Barbosa, 2008; Constantino, 2007).

Segundo Blikstad (2012) e Constantino (2007), diferenciando-se de conselhos apenas consultivos, o CMH possui caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo. Ele ainda hoje é responsável por deliberar as diretrizes e prioridades da política municipal de habitação, além de supervisionar e estabelecer os programas de alocação de recursos do FMH e aprovar o Plano de Metas e as contas anuais da habitação. Blikstad destaca ainda que o CMH transformou-se em uma arena onde o governo, partidos e movimentos disputam projetos políticos para a cidade, mantendo-se relevante mesmo em gestões menos permeáveis à participação popular. É justamente nesse contexto que os mutirões autogestionários são, enfim, retomados na capital paulista.

De acordo com Botelho (2005), como primeiro passo da retomada, a gestão Marta focou em concluir as unidades habitacionais paralisadas desde o governo Erundina, mesmo com recursos reduzidos. Lançando mão do Fundo Municipal de Habitação (FMH), 6.657 unidades foram concluídas (Marques, 2021). Essas unidades pertenciam ao chamado grupo da “primeira geração” de mutirões, isso porque o programa foi reorganizado em uma cronologia de atendimento.

A primeira geração correspondia aos mutirões iniciados na gestão Erundina e posteriormente paralisados. A segunda era composta por convênios assinados no final da gestão Pitta que, sob pressão, firmou o compromisso, mesmo sem projetos ou recursos, tendo suas obras iniciadas sob novas regras de financiamento. Já a terceira geração, marcou os novos convênios iniciados por Marta Suplicy, baseados em um estoque de terras

disponibilizado pela administração e inaugurou o novo processo inédito de credenciamento e seleção pública, visando atender cerca de 4.312 novas unidades (Santo Amore, 2004; Constantino, 2007; Miagusko, 2008).

Embora tenha mantido o "tripé da autogestão" (associação, assessoria, Estado), Marta introduziu alterações profundas que, segundo Constantino (Apud Mineiro, 2020), visou criar um arcabouço institucional mais robusto em busca de tornar a política de mutirão mais perene e garantir segurança jurídica contra órgãos de controle. Tais mudanças aparecem na Resolução CMH nº 08/2004, que representou o marco final de institucionalização e reformulação do programa de mutirões no mandato de Marta. Essa reformulação ocorreu no âmbito do Conselho Municipal de Habitação. À época, houve um entendimento de que um redesenho da experiência autogestionária era necessário para estabelecer garantias legais e minimizar os riscos de processos judiciais e auditorias do Tribunal de Contas (TCM) como já havia acontecido no passado. Além de construir um arcabouço legal que garantisse a continuidade do programa para além do mandato petista. Outro fator decisivo foi a pressão de parte dos movimentos envolvidos em mutirões autogeridos que reivindicava a ideia de "menos mutirão, mais autogestão", devido ao desgaste físico das famílias envolvidas nas construções sob mutirão. Todos esses fatores culminaram na reconfiguração do modelo estabelecido pelo FUNAPS Comunitário.

Constantino (2007) relata que ao longo de oito meses um grupo de trabalho instituído pelo CMH e formado por técnicos da SEHAB/COHAB, representantes de assessorias técnicas e associações, construiu um novo desenho para a produção habitacional via mutirão autogerido no município. Estabeleceu-se o chamamento público como forma de seleção de associações via edital. Neste, as entidades passaram a ser pontuadas por critérios objetivos, como tempo de existência, experiência em mutirões anteriores e nível de democracia interna (era preciso comprovar a existência de comissões eleitas, por exemplo), visando eliminar o favorecimento político (Santo Amore, 2004; Constantino, 2007; Mineiro, 2020; Lopes, 2011). Em adição, o novo desenho do programa atendeu a questão latente de "sobretrabalho", alterando os percentuais de financiamento para contratação de profissionais e fixando os valores entre 25% e 30% do custo da obra. Isso permitiu que os mutirantes ficassem responsáveis por etapas mais leves ou acabamentos, enquanto a estrutura pesada era executada por profissionais contratados pelas associações (Santo Amore, 2004; Constantino, 2007).

Ajustes relevantes no controle burocrático dos mutirões foram estabelecidos. O primeiro alterou periodicidade das medições de obra de mensal para bimestral e impôs regras

rígidas para a prestação de contas, visando dar mais transparência ao uso do FMH. Foi atendida a demanda dos movimentos sociais para retirada do veto ao atendimento a pessoas que tivessem participado de "invasões" anteriormente. E, por fim, é adotado o índice ICC-FGV para o reajuste dos convênios, garantindo que a inflação dos materiais de construção não paralisasse os canteiros (Constantino, 2007). Parte da literatura entende esse movimento, como um modo de garantir a permanência do mutirão autogestionário como política estável, substituindo a militância técnica por uma gestão normativa rigorosa pactuada no CMH (Mineiro, 2020).

Mesmo diante desse arranjo, conflitos entre os atores marcaram a implementação da política. Em um primeiro nível, critica-se, justamente, a tentativa de dar segurança jurídica ao programa através do CMH e da Resolução 08/2004. As novas exigências de credenciamento e seleção pública de associações foram vistas como entraves que engessavam o movimento e impunham rituais burocráticos, afastando a prática política (Lopes, 2011). Os limites de atuação do CMH também foram criticados: apesar de ser compreendido como uma conquista, apontou-se que o conselho por vezes atuava mais de modo pontual e emergencial, em vez de incidir de forma estrutural sobre a política habitacional. Nesse sentido, houve também uma autocrítica da ação dos próprios movimentos. Isso porque, diferentemente da gestão Erundina, em que a pressão era direta, na gestão Marta os movimentos adotaram uma uma postura de "trégua" para garantir a governabilidade petista (Blikstad, 2012; Tatagiba e Teixeira, 2016).

A pressão, nesse contexto, seria necessária para endereçar pontos sensíveis da produção habitacional via mutirão autogerido no governo Marta. A questão da terra na cidade de São Paulo ainda era um ponto latente e se aprofundou por uma disputa de recursos entre programas da gestão. O mutirão precisou disputar terrenos com o PAR (Arrendamento Residencial) e convênios com a CDHU, ambos privilegiados pela prefeitura em detrimento do mutirão. Algo que provocou muitas críticas por parte dos movimentos que argumentaram que o PAR atendia famílias com renda de 4 a 6 salários mínimos, superior à demanda por habitação social. Havia também uma disputa entorno da criação de instrumentos para financiamento da política habitacional na cidade. Os movimentos pressionaram fortemente pela vinculação de 5% do orçamento municipal para a habitação, medida que foi rejeitada pela gestão Marta. O descontentamento se estendeu à execução dos empreendimentos via mutirão. A morosidade na execução dos projetos virou pauta central. Lideranças da União dos Movimentos de Moradia (UMM) relatavam que, embora a Secretaria de Habitação formulasse boas políticas, os mutirões andavam em "passo de tartaruga" (Blikstad, 2012, p. 109) devido à falta real de dinheiro. Houve também insatisfação com o fato de que a maior parte dos

recursos foi consumida pela conclusão das unidades habitacionais remanescentes de gestões anteriores, o que atrasou o lançamento da Terceira Geração de mutirões (Blikstad, 2012; Constantino, 2007; Miagusko, 2008).

A administração reconstruiu canais de interlocução com os movimentos, retomou convênios paralisados e dotou o programa de mutirões de um novo arcabouço normativo, mas essa reativação permaneceu fortemente condicionada pelo passivo herdado das gestões anteriores e pela escassez de recursos disponíveis. De modo geral, a política foi recolocada em funcionamento sob condições muito distintas daquelas que haviam marcado sua emergência no início dos anos 1990. Sua orientação passou a depender menos da capacidade de expansão imediata da produção e mais da necessidade de regularizar, destravar e institucionalizar um programa que havia atravessado quase uma década de latência. Isso se traduz em números, conforme as tabelas a seguir mostram.

Tabela 3 - Resumo da produção habitacional via mutirão (2001-2004)

Categoria de produção	Unidades habitacionais (UH)
UHs concluídas (1ª geração / "esqueletos")	6.657
UHs iniciadas (novos convênios e etapas pendentes)	3.390
UHs em construção ao final da gestão	5.075

Fonte: Elaborado pela autora com base em Constantino (2007) e Marques (2021). O dado inclui novos convênios e etapas pendentes, conforme a classificação adotada por Constantino (2007).

Tabela 4 - Investimentos no Programa de Mutirões (2003-2004)

Gestão	Anos	Origem	Orçado	Liquidado
Marta	2003	Tesouro Municipal	R$34,031,100.00	R$25,217,704.00
Marta	2004	Tesouro Municipal	R$30,478,000.00	R$18,434,435.00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária do Município de São Paulo (2003; 2004).

A conclusão de 6.657 unidades habitacionais da chamada primeira geração mostra que a prioridade central do governo esteve na recuperação do estoque paralisado desde o ciclo de Erundina e interrompido nas gestões Maluf e Pitta. A isso se somam 3.390 unidades iniciadas em novos convênios e etapas pendentes, além de 5.075 unidades ainda em construção ao final do mandato, demonstrando que embora a reativação tenha sido efetiva, não resolveu rapidamente o passivo acumulado. Os dados confirmam a retomada dos mutirões, porém também se observa um programa ainda marcado pela lentidão, pela absorção de demandas

represadas e pela dificuldade de converter vontade política em capacidade de execução acelerada.

Os dados da Tabela 4 demonstram que a gestão Marta destinou recursos expressivos do Tesouro Municipal ao Programa de Mutirões, o que evidencia que a política voltou a ocupar lugar relevante na agenda. No entanto, a diferença entre valores orçados e liquidados expõe os limites concretos dessa retomada. Essa defasagem denota o que aponta a literatura: um quadro no qual a reativação do programa conviveu com severas restrições fiscais, disputas internas por prioridade e dificuldades operacionais para transformar a previsão orçamentária em uma execução plena. Os mutirões voltaram a existir como política relevante em um contexto em que havia governo aliado, quadros técnicos, instrumentos institucionais e demanda social organizada, mas não havia margem material suficiente para reproduzir, em nova escala, os números do ciclo inaugural.

A gestão Marta Suplicy representa um momento de reanimação municipal do repertório autogestionário. Diferentemente da ativação inaugural do FUNAPS Comunitário, a retomada dos anos 2000 ocorreu sobre um legado institucional já existente, marcado por obras paralisadas, associações mobilizadas, assessorias técnicas atuantes e um passivo habitacional acumulado pelas gestões anteriores. A reanimação do programa combinou conclusão de empreendimentos herdados, reorganização normativa, criação de novas regras de seleção e fortalecimento do Conselho Municipal de Habitação como arena de deliberação e disputa em torno dos recursos do FMH. Esse movimento recolocou os mutirões na agenda municipal, mas em condições distintas daquelas observadas no ciclo Erundina. A autogestão passou a operar em ambiente mais burocratizado, juridicamente regulado e fiscalizado, no qual a tentativa de garantir maior estabilidade institucional também implicou mudanças no desenho original do programa.

5.2. Gestão Serra (2005-2006) e Kassab (2006-2010): continuidade ambígua

As gestões Serra (PSDB) e Kassab (PFL/DEM; posteriormente PSD) aparecem na literatura como um período de retração do programa de mutirões. Na eleição municipal de 2004, José Serra (PSDB) derrotou Marta Suplicy (PT). Serra renunciou em 31 de março de 2006 para concorrer ao governo do estado de São Paulo, sendo substituído por seu vice Gilberto Kassab. Este novo ciclo mudou a orientação política do comando da cidade para outro modelo de intervenção na política habitacional. Tratava-se de uma transição para uma coalizão de centro-direita que envolvia PSDB, PFL/DEM e, posteriormente, PSD, com uma visão de gestão focada no saneamento das contas públicas e na redução da atuação direta do

Estado, além de reorientar o foco da política habitacional e urbana para o projeto Nova Luz[11] (Paterniani, 2013).

Embora não tenham sido feitas modificações no Programa de Mutirão instaurado pela gestão anterior, a gestão Serra, mesmo curta, marcou eventos importantes na trajetória da produção habitacional via mutirão autogestionário em São Paulo. Logo no início de seu mandato, todos os contratos habitacionais vigentes foram suspensos por seis meses para realização de uma auditoria. Embora nenhuma irregularidade grave tenha sido encontrada (repetindo o cenário da gestão Maluf em 1993), a medida desmobilizou os canteiros e sinalizou a falta de prioridade para a autogestão:

> Assim como lá em 93 com o Maluf se conclui que não tinha corrupção nos contratos, não tinha nenhum problema nos contratos, aí eles vão retomando aos poucos os programas de mutirões, mas só para terminar o que a Marta tinha começado. (Mineiro, Edilson. Entrevista concedida à autora, 2026).

Braz (2008) aponta que a continuidade de obras de contratos firmados na gestão Marta Suplicy pelo ciclo Serra-Kassab enfrentou dificuldades sob a justificativa de falta de recursos, embora, principalmente, a partir de Kassab, a prefeitura de São Paulo tenha vivido o melhor ambiente fiscal do período, beneficiado pelo retorno de investimentos federais (Governos Lula e Dilma) via PAC Urbanização e Minha Casa Minha Vida (Marques, 2021). Segundo Edilson Mineiro (2026), essa gestão limitou-se a tentar concluir o que havia sido iniciado na gestão Marta Suplicy, sem o empenho de manter o mutirão como política relevante. Isso também se traduziu na mudança das bases de interação entre poder público e movimentos sociais.

Blikstad (2012) identifica um fechamento nos canais de interlocução com os movimentos. O movimento social deixou de ser reconhecido como parceiro orgânico ou gestor de fundos públicos. A rede de lideranças ligadas aos movimentos que ocupavam cargos técnicos na Secretaria de Habitação (SEHAB) foi desativada e esses atores deixaram a gestão (Marques, 2021). Parte da literatura aponta esse momento como de criminalização às ações dos movimentos, recusando o diálogo e agindo com violência em reintegrações de posse, especialmente na região central (Miagusko, 2008; Paterniani, 2013) que também ficou marcada pelo abandono de projetos de habitação social em áreas valorizadas. O caso do Edifício São Vito, mais conhecido como “Treme Treme”, no centro da cidade, é apontado por Miagusko (2008) e Paterniani (2013) como emblemático. O edifício foi ocupado por famílias

[11]Conhecido como Projeto Nova Luz, o conjunto de intervenções proposto para a região da Luz, em São Paulo, foi estruturado como projeto urbanístico específico associado ao instrumento da concessão urbanística, autorizado pela Lei nº 14.918, de 7 de maio de 2009, na gestão Gilberto Kassab. Embora a legislação previsse a aplicação da Operação Urbana Centro no que coubesse, a modelagem central da intervenção estava assentada na concessão urbanística (São Paulo, 2009).

em situação de vulnerabilidade social por anos e, na gestão Marta, a prefeitura estabeleceu o compromisso da reforma do prédio e seu redirecionamento para habitação de baixa renda. A gestão Serra/Kassab paralisou o projeto, optando posteriormente pela sua demolição. O programa Bolsa-Aluguel também passou por transformações profundas. Seu desenho foi modificado, reduzido e renomeado como "Parceria Social", gerando protestos das famílias realocadas (Blikstad, 2012).

Por sua vez, a rede de atores do setor privado é reativada. O governo retomou a prática de colocar empresários do setor imobiliário e da construção civil em postos-chave da habitação e do planejamento. Segundo Blikstad (2012), o representante do setor imobiliário no CMH é nomeado como Secretário de Habitação na gestão Serra. Marques (2021) apontam que atores ligados à construção civil são indicados para cargos na Habitação e Planejamento nas gestões Serra e Kassab. Esse movimento justifica a mudança de chave da política municipal, que passou a ser feita majoritariamente por parcerias com a companhia estadual (CDHU), privilegiando a empreitada global, modalidade em que a companhia projeta, orça e licita a construção de conjuntos habitacionais por empresas contratadas. Assim, o foco deslocou-se da provisão direta para a definição de parâmetros de comercialização e regularização das unidades já produzidas (Mineiro, 2020).

Embora a literatura aponte para o esvaziamento da provisão habitacional via mutirão, o Conselho Municipal de Habitação (CMH) continuou sendo um espaço de disputa onde foram editadas resoluções importantes no sentido da institucionalização do mutirão como modalidade possível. Segundo Mineiro (2020), a Resolução CMH nº 22/2006 aprovou diretrizes para o que o governo chamou de "mutirão associativo", mas com regras que alteravam a essência da autogestão praticada anteriormente. A norma estabeleceu que os parâmetros financeiros seriam definidos pelo Presidente do CMH (o Secretário de Habitação) e os procedimentos operacionais seriam fixados pela COHAB-SP. Isso retirava a flexibilidade das associações e devolvia o controle do processo ao braço técnico do Estado. A resolução também definiu explicitamente que a mão de obra mutirante deveria ser prestada de forma gratuita pelos moradores. Já a SEHAB ficou com o papel de gestora, a COHAB como operadora e as associações apenas como "agentes promotores", o que na prática limitava a autonomia administrativa e financeira das entidades.

Sob forte pressão dos movimentos de moradia para que o programa de mutirões não fosse extinto, formulou-se a Resolução CMH nº 36/2008. O documento reconhece que a produção autogestionária é historicamente relevante e favorece a organização social. No entanto, em vez de abrir novas contratações ou liberar recursos, a resolução propôs apenas a

criação de um Grupo de Trabalho (GT) para reformular o programa e instituir novas rotinas. Mineiro (2020) interpreta que o GT serviu como uma ferramenta política para manter as demandas em debate e neutralizar os conflitos, sem que o governo precisasse efetivar novos contratos ou aportar recursos reais para a provisão habitacional popular.

Em contrapartida ao que a literatura aponta sobre o lugar da produção autogestionária nesse ciclo, nos próprios documentos produzidos pela gestão, a produção via mutirão foi apresentada em chave positiva, como sinal de continuidade e de "impulso" da política. Em material de divulgação de 2008, a prefeitura afirmava que o "Programa de Mutirão" havia ganhado novo fôlego desde 2005, destacando a entrega, desde então, de 5.097 unidades habitacionais, das quais 640 em regime de mutirão, bem como a retomada de empreendimentos paralisados na gestão anterior por falta de recursos (Figura 1). Na mesma direção, a página institucional da Secretaria Municipal de Habitação, já em 2009, descrevia os mutirões como programa relevante da política municipal, implementado em parceria com 108 associações comunitárias e 24 entidades de assessoria técnica, totalizando 123 empreendimentos e 14 mil unidades habitacionais, com benefício direto a cerca de 60 mil pessoas. A própria linguagem oficial oscilava entre "Programa de Mutirão" e "Programa de Mutirões", mas em ambos os casos a variação terminológica remetia à mesma modalidade municipal de produção habitacional, tratada pelo governo como política em andamento e não como experiência encerrada (Anexo II).

Figura 1: Material de divulgação da Secretaria de Habitação



Lidiane II

NOTÍCIAS DA HABITAÇÃO

Assessoria de Imprensa • Secretaria Municipal de Habitação • 11 de junho de 2008 • nº 52

Programa Mutirão ganha impulso

A Secretaria Municipal de Habitação, através da Companhia Metropolitana de Habitação – COHAB-SP, investe na produção de moradias em regime de mutirão. Desde 2005 já foram entregues 5.097 unidades habitacionais, que beneficiaram cerca de 20 mil pessoas. Destas, 640 unidades foram concluídas em regime de mutirão. Em 2005, a Prefeitura liberou R$ 18,24 milhões para os mutirões iniciados e paralisados por falta de verba. Foram retomados 27 empreendimentos que vão gerar, depois de concluídos, cerca de duas mil unidades habitacionais. Do total dos mutirões retomados, seis estão concluídos e outros nove estão com as obras em andamento. O restante dos empreendimentos está em processo de estudo pela COHAB, que definirá o atendimento mais viável às famílias. Com a retomada das obras, cerca de seis mil pessoas serão beneficiadas com a construção das unidades. Como as obras foram paralisadas por falta de recursos há anos, as famílias que se beneficiariam ficaram sem opção e mudaram-se para casas inacabadas e sem a mínima infra-estrutura, ocuparam áreas verdes e terrenos destinados à construção de novas unidades habitacionais. Os imóveis inacabados não puderam ser comercializados e se deterioraram ao longo do tempo. Em 2005, ao deparar-se com o cenário desolador, a Prefeitura de São Paulo resolveu priorizar o programa de construção de mutirão. As associações recomeçaram a receber as parcelas do financiamento e, aquelas que estavam com as unidades paralisadas, puderam, enfim, dar andamento às obras. A produção de moradias em regime de mutirão conta com recursos do Fundo Municipal de Habitação – FMH, da Prefeitura, através da COHAB. Os recursos são destinados à aquisição do terreno, construção dos apartamentos, dos equipamentos comunitários, infra-estrutura básica, sendo que, ao final, somente os valores destinados a aquisição de terrenos e produção de moradias incidirão no valor de financiamento das unidades habitacionais. Para que o empreendimento se viabilize é necessário a seleção das áreas onde será construído. Como alternativas de terrenos o programa permite que as construções das unidades possam ser em terrenos da COHAB-SP; em terrenos da Prefeitura, através da concessão de direito real de uso ou alienação; em terreno das comunidades organizadas já adquiridos ou em processo de aquisição ou em terrenos da iniciativa privada em parceria com a Prefeitura.

Como o programa é gerido

Os promotores do Programa de Mutirão deverão ser sociedades civis, sem fins lucrativos, cooperativas ou associações comunitárias que tenham como finalidade organizar grupos para construção de unidades habitacionais em regime de mutirão.

Órgão Gestor: Secretaria Municipal de Habitação - define as regras para a implementação do projeto e faz o acompanhamento social em todas as fases do programa.

Órgão Operador: COHAB – SP - faz o repasse dos recursos do financiamento, operacionaliza a execução das obras, aprova, regulariza e comercializa os empreendimentos.

Promotores: Cooperativas habitacionais e associações de moradias promovem e administram o empreendimento tendo como principal função a organização dos grupos de trabalho, a compra dos equipamentos, ferramentas e material de construção; contratação da assessoria técnica e de mão-de-obra especializada, dentro dos limites estipulados pelo programa; montagem de canteiro de obras.

Assessoria Técnica: Entidades não governamentais que elaboram os projetos, e discutem com os futuros moradores. Além disso, também assessoram todo o trabalho de construção e administração nas áreas físicas, social e contábil dos empreendimentos.

Conjunto José Bonifácio

Itaquera I

Obras concluídas e em andamento 2005-2008

MUTIRÕES CONCLUÍDOS:
Jardim Educandário, com 40 ap.
Jardim Bela Vitória, com 80 ap.
Irmã Lucinda, com 60 ap.
Ernesto Che Guevara, com 120 ap.
Residencial City Jaraguá, com 180 ap.
Lapena, com 160 ap.

MUTIRÕES EM ESTUDO:
Nossa Senhora da Penha, com 206 ap.
Barro Branco II, com 120 ap.
Barro Branco II, com 120 ap.
Inácio Monteiro I , com 200 ap.
Joaquim Leal I, com 23 ap.
Itaquera II / III / J.Bonifácio, com 80 ap.
Ferreirópolis I, com 180 ap.

MUTIRÕES EM ESTUDO:
Guarapiranga II , com 80 ap.
Tuparoquera B – II, com 40 ap.
Guarapiranga I, com 200 ap.
Tuparoquera A , com 120 ap.

MUTIRÕES EM OBRAS:
Jd.Educandário (área 1), com 120 ap.
Santa Etelvina I / I., com 50 ap.
Santa Etelvina I / II., com 50 ap.
Santa Etelvina I / III, com 50 ap.
Santa Etelvina I / IV, com 50 ap.
In. Monteiro / Paulo Freire, com 100 ap.
In. Monteiro / Unidos Venc., com 100 ap.
Sitio Conceição, com 175 ap.
Jardim Bela Vista, com 160 ap.

Bela Vitória

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação, 2008. Disponível em: <https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/news_52_1253294767.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2026.

A documentação oficial não contradiz inteiramente a literatura, mas revela que mais do que apresentar expansão substantiva da autogestão, o mandato buscou sustentar a imagem de que o programa permanecia vivo, mesmo quando sua função concreta já havia se

deslocado da provisão para a gestão de obras paralisadas e de estoques acumulados. Aquilo que o governo apresenta como continuidade do programa aparece, na literatura, como continuidade ambígua, isto é, uma permanência mais formal e administrativa do que propriamente expansiva ou politicamente central.

A reconstrução quantitativa das gestões Serra e Kassab esbarra em uma limitação metodológica importante. A informação disponível sobre a produção habitacional via mutirão no período é escassa, dispersa e, muitas vezes, construída a partir de categorias não diretamente comparáveis. Parte da literatura já chama atenção para esse ponto ao destacar a baixa precisão e a frequente contradição dos dados referentes ao período (Marques, 2021). Isso também se confirma nas fontes documentais consultadas, que frequentemente agregam, sob a rubrica de programa de mutirão, realidades distintas, como retomada de obras antigas, empreendimentos em andamento, estoque histórico acumulado e potencial futuro de atendimento. Por essa razão, os dados apresentados a seguir não devem ser lidos como série consolidada de desempenho da gestão.

Tabela 5 - Síntese exploratória dos dados disponíveis sobre mutirões e produção habitacional no período Serra-Kassab

Categoria de produção / programa	Unidades habitacionais (UH)
UHs concluídas (2004-2010)	2.113
UHs em construção (2012)	1.024

Fonte: Elaborado pela autora com base em Marques (2021)

Como mostra a Tabela 6, o programa ainda contou com dotação orçamentária relevante em 2005, quando foram liquidados pouco mais de R$ 20,1 milhões, mas passou a operar, nos anos seguintes, sob trajetória de progressiva redução: R$ 7,1 milhões em 2006, R$ 5,28 milhões em 2007, um breve repique em 2008, com R$ 10,09 milhões liquidados, e nova queda acentuada em 2009 e 2010, quando a execução caiu para R$ 3,04 milhões e R$ 1,21 milhão, respectivamente. Essa curva descendente é difícil de compatibilizar com a narrativa oficial de “impulso” do programa. Os dados sugerem que a produção via mutirão nas gestões Serra e Kassab não foi propriamente eliminada, mas perdeu densidade política, orçamentária e institucional.

Tabela 6 - Investimentos no Programa de Mutirões gestões Serra (2005-2006) e Kassab (2006-2010)

Gestão	Ano	Origem	Orçado	Liquidado
Serra	2005	Tesouro Municipal	R$31,300,000.00	R$20,199,639.00
Kassab	2006	Tesouro Municipal	R$17,000,000.00	R$7,100,000.00
Kassab	2007	Tesouro Municipal	R$8,831,000.00	R$5,284,000.00
Kassab	2008	Tesouro Municipal	R$10,711,328.00	R$10,091,888.00
Kassab	2009	Tesouro Municipal	R$8,278,759.00	R$3,041,289.02
Kassab	2010	Tesouro Municipal	R$5,783,906.00	R$1,215,065.00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da execução orçamentária do Município de São Paulo (2005 - 2010).

Essa inflexão mostra que a retração municipal dos mutirões não significou o desaparecimento da produção habitacional autogerida em São Paulo, mas sua reacomodação em outras escalas e arranjos institucionais. À medida que o município reduzia sua disposição de sustentar a autogestão como eixo prioritário, ganhavam peso os convênios com a companhia estadual e, mais adiante, os instrumentos federais voltados às entidades. É sob essa chave de deslocamento e recomposição que se pode compreender a trajetória da produção habitacional no período seguinte, o que torna necessário observar, agora, como o nível estadual absorveu, reconfigurou ou tensionou esse repertório ao longo das gestões correspondentes.

O ciclo Serra-Kassab configura uma nova fase de latência municipal dos mutirões autogeridos. Diferentemente do bloqueio mais abrupto observado nas gestões Maluf e Pitta, a política não foi formalmente desmontada nem desapareceu dos documentos oficiais. Porém, a queda progressiva dos recursos liquidados entre 2005 e 2010 indica perda de densidade orçamentária e política. Nesse ciclo, a participação dos movimentos deixou de operar como componente de formulação e expansão da política municipal e passou a assumir caráter defensivo, voltado à preservação de contratos herdados, à retomada de obras suspensas e à manutenção de canais mínimos de interlocução com a administração. O que não significou ausência completa de atuação dos movimentos, mas mudança em sua posição no arranjo, passando de atores incorporados à produção e à formulação do programa para agentes mobilizados em torno da defesa de passivos e da sobrevivência residual da política.

5.3 Nível estadual (2001-2010): a reconfiguração

No âmbito estadual, os anos 2000 não inauguram uma ruptura abrupta com o ciclo anterior. A trajetória estadual dos mutirões entre 2001 e 2010 deve ser compreendida como um período de transição entre o ciclo do PPM e a posterior diluição da produção associativa em arranjos mais amplos da política habitacional paulista. A política de mutirão permaneceu

na agenda estadual, registrando produção relevante em alguns anos, mas passou por reclassificações institucionais sucessivas que modificaram sua posição dentro da CDHU. A mudança principal foi a incorporação progressiva a programas mais amplos, através da ampliação da tutela técnico-administrativa da companhia e da entrada de novos formatos de produção associativa (como a Gestão Compartilhada e, ao final da década, o MCMV-Entidades).

O ciclo do PPM, consolidado na gestão de Mário Covas, entrou em declínio após o falecimento do governador em 2001. Sob a gestão de Geraldo Alckmin (PSDB), a estrutura administrativa voltada ao mutirão foi reduzida, culminando na extinção da diretoria específica para essa modalidade dentro da CDHU (Denizo, 2008). Esse período foi marcado por questionamentos do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e do Ministério Público sobre a legalidade do repasse direto de recursos públicos para associações gerirem obras, o que forçou uma reformulação do programa (Rossi, 2012).

Os dados sistematizados a partir dos relatórios anuais do governo estadual indicam que, em 2001, ainda sob o PPM, foram registradas 2.341 unidades habitacionais. Em 2002, o relatório apresenta o acumulado de 21.454 unidades entre 1996 e 2002, número que demonstra a escala alcançada pela política no período anterior, embora sem permitir a identificação dos municípios, das associações envolvidas ou dos valores monetários correspondentes. Essa limitação documental já antecipa um problema recorrente na análise da trajetória estadual: a produção aparece agregada em relatórios de gestão, dificultando a reconstrução precisa da distribuição territorial, financeira e associativa dos empreendimentos. Essa dificuldade não decorre apenas dos relatórios consultados nesta pesquisa. Denizo (2008) mostra que a própria política estadual na RMSP apresenta problemas estruturais de registro, classificação e compatibilização de dados, com empreendimentos que mudam de nome, circulam por diferentes programas e aparecem de forma fragmentada nas áreas técnicas da CDHU.

Tabela 7 - Produção estadual vinculada a programas de mutirão associativo entre 2001-2010

Gestão	Ano	Programa/modalidade	Produção em UH
Alckmin	2001	Programa Paulista de Mutirão (PPM)	2.341

Alckmin	2002	Programa Paulista de Mutirão (PPM)	21.454 (acumulado entre 1996-2002)[12]
Alckmin	2003	Pró-Lar - Mutirão Associativo	2.240
Alckmin	2004	Pró-Lar - Mutirão Associativo	12.847
Alckmin	2005	Pró-Lar - Mutirão Associativo	3.217
Cláudio Lembo	2006	Pró-Lar - Mutirão Associativo	3.030
Serra	2007	Pró-Lar - Mutirão Associativo	160
Serra	2008	Pró-Lar - Mutirão Associativo	1.796
Serra	2009	Mutirão Associativo/ Gestão Compartilhada	2.271
Alberto Goldman	2010	Mutirão Associativo/ Gestão Compartilhada	2.531

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Anuais do Governo do Estado de São Paulo (2001-2010).

A partir de 2003, o mutirão passa a ser incorporado ao Pró-Lar, programa habitacional guarda-chuva lançado pelo governo estadual. Esse deslocamento alterou a posição institucional da autogestão: o mutirão deixou de aparecer como programa com maior identidade própria e passa a integrar uma estrutura programática composta por diversas frentes de intervenção, como atuação em cortiços, favelas e áreas de risco, autoconstrução, núcleo habitacional por empreitada, microcrédito habitacional, melhorias urbanas, habitação rural e crédito habitacional. Nessa nova configuração, a produção por mutirão permanece como modalidade, mas passa a dividir espaço com outros instrumentos de provisão habitacional.

Rossi (2012) interpreta o Pró-Lar Mutirão Associativo, desenvolvido entre 2004 e 2008, como uma etapa que mantém princípios gerais do PPM, mas introduz limitações ao formato anterior de autogestão plena das entidades. Essa mudança aparece no próprio desenho institucional do programa. O Pró-Lar Mutirão Associativo tinha como objetivo promover a construção de moradias em regime de mutirão, em parceria com associações comunitárias, especialmente nas regiões metropolitanas. A CDHU executava terraplenagem, fundação e infraestrutura, fornecia ou aprovava o projeto, repassava recursos às associações e supervisionava as obras. Às associações cabia indicar as famílias dentro dos critérios da companhia, adquirir material de construção e ferramentas, contratar assessoria técnica e mão de obra especializada e administrar as obras executadas pelos futuros moradores em regime de mutirão.

[12]O dado de 2002 refere-se ao acumulado informado pelo relatório estadual para o período 1996–2002, e não à produção anual daquele exercício. Os demais dados correspondem às unidades habitacionais registradas nos relatórios anuais consultados.

Nesse arranjo, a autogestão permaneceu fortemente condicionada pela estrutura administrativa da CDHU. As associações mantinham funções importantes na organização da demanda, na contratação de assessoria e na gestão cotidiana das obras, mas a companhia preservava papel decisivo na definição técnica, na infraestrutura, na supervisão e no enquadramento dos empreendimentos. Em comparação com o FUNAPS Comunitário, o desenho estadual incorporava a participação das entidades dentro de uma companhia marcada por rotinas próprias de padronização, controle técnico e produção em escala.

Os movimentos sociais não deixam de participar da política estadual, mas passam a ocupar uma posição distinta daquela observada no momento de criação e consolidação do PPM. Se nos anos 1990 sua pressão havia sido decisiva para abrir espaço institucional na CDHU e transformar a demanda organizada em programa estadual, nos anos 2000 as entidades passam a atuar em um arranjo mais regulado e operacionalizado pela companhia. No Pró-Lar Mutirão Associativo, sua participação permanece relevante na indicação das famílias, na contratação de assessorias técnicas, na compra de materiais e na administração cotidiana das obras. Com a Gestão Compartilhada, essa presença se desloca ainda mais para funções de mediação, acompanhamento e trabalho social, enquanto a CDHU amplia seu controle sobre a contratação, a execução e a supervisão dos empreendimentos. A trajetória estadual dos anos 2000 expressa a incorporação dos movimentos em um formato mais tutelado de participação.

Royer (2002) explicita os limites institucionais dessa incorporação ao mostrar que a introdução da autogestão nos programas da CDHU exigiu novas rotinas administrativas e encontrou resistências internas. A gestão de recursos pelas associações e pelos futuros beneficiários gerava desconfiança entre funcionários da companhia, ao mesmo tempo em que as dificuldades fundiárias, a informalidade das associações e os limites de escala dos empreendimentos participativos criavam obstáculos operacionais. A leitura de Rossi (2012) complementa esse diagnóstico ao mostrar que os programas associativos variam conforme os modelos de gestão adotados como autogestão, mutirão, gestão compartilhada ou empreitada, e que essas diferenças impactam aspectos como a qualidade urbana, a apropriação dos espaços, a inadimplência e a recomercialização das unidades.

A oscilação também aparece nos dados da Tabela 7: em 2003, o Pró-Lar Mutirão Associativo registrou 2.240 unidades. Em 2004, houve um salto expressivo, com 12.847 unidades informadas. Nos anos seguintes, a produção caiu para 3.217 unidades em 2005 e 3.030 em 2006. Em 2007, já na gestão Serra, o relatório registra apenas 160 unidades, seguidas por 1.796 em 2008. Em 2009 e 2010, a produção volta a aparecer em patamar

superior, com 2.271 e 2.531 unidades, respectivamente, mas sob nova classificação: Mutirão Associativo/Gestão Compartilhada, dentro da ação Associações e Cooperativas. Essa sequência sugere que a permanência formal da produção por demanda organizada conviveu com mudanças relevantes no enquadramento institucional da modalidade.

O contexto político estadual também é relevante para interpretar essa transformação. Entre 2001 e 2010, o governo paulista atravessou as gestões Geraldo Alckmin, Cláudio Lembo, José Serra e Alberto Goldman, em um ciclo marcado pela continuidade, no Executivo, do PSDB e de seus aliados. Essa continuidade distingue o caso estadual da trajetória municipal, na qual as mudanças partidárias produziram interrupções e reativações mais visíveis dos mutirões. No estado, a transformação ocorreu principalmente por mudanças graduais nos instrumentos, nas classificações programáticas e no papel atribuído às associações dentro da política habitacional.

A permanência de uma coalizão político-partidária relativamente estável não impediu a reconfiguração da autogestão. A inflexão mais importante aparece em 2009 e 2010, quando os relatórios passam a registrar a ação "Parceria com Associações e Cooperativas", abrangendo o Mutirão Associativo e a Gestão Compartilhada. Segundo o relatório de 2010, essa ação tinha como objetivo atender a demanda organizada em associações ou cooperativas habitacionais, aperfeiçoar processos e produtos habitacionais e promover a utilização de terrenos inseridos prioritariamente na malha urbana da Região Metropolitana de São Paulo. O Mutirão Associativo mantinha a parceria com associações e cooperativas, com disponibilização de terreno pela CDHU, execução de infraestrutura, fornecimento ou aprovação de projeto e repasse de recursos, cabendo às associações indicar famílias, contratar assessoria e administrar as obras sob supervisão da companhia (Rossi, 2012; São Paulo, 2010).

A Gestão Compartilhada deslocava o arranjo para um modelo mais híbrido. Nessa modalidade, a entidade organizadora apresentava o terreno e elaborava o projeto básico, enquanto a CDHU comprava o terreno, aprovava o projeto e licitava as obras de terraplenagem, infraestrutura e edificações. Aos beneficiários finais cabia a realização das obras de acabamento do condomínio e das unidades, enquanto as entidades se responsabilizavam pelo acompanhamento das obras, pelo trabalho social e pela pós-ocupação. Esse desenho reduzia a capacidade decisória das entidades sobre o conjunto do processo produtivo, deslocando o centro decisório da obra para a CDHU e para empresas contratadas (Rossi, 2012).

A análise de Denizo (2008) permite situar essa reclassificação dentro de um problema mais amplo da política estadual. Ao estudar os produtos da política habitacional na RMSP, a autora mostra que a diversificação programática anunciada pelo Estado nem sempre produziu uma transformação substantiva dos produtos realizados. O diagnóstico de Denizo aproxima a passagem do PPM ao Pró-Lar e, depois, à Gestão Compartilhada de uma mudança programática e classificatória, com efeitos concretos sobre o lugar da autogestão, como parte de uma política estadual marcada por baixa estabilidade nos registros e nas categorias administrativas.

Ao final da década, o MCMV-Entidades compõe o horizonte estadual da produção associativa. O relatório de gestão de 2010 registra que o programa federal utilizava recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e que, para viabilizar a participação de entidades paulistas, a Secretaria de Habitação e a CDHU ofereciam aporte de recursos não onerosos, assistência técnica gratuita para apoio à procura e análise de terrenos, contrapartida financeira, fornecimento de projetos de edificação e aquisição de terrenos em nome das entidades, com ressarcimento pela Caixa quando comprovada a necessidade e a viabilidade. O mesmo documento afirma que o aporte estadual foi fundamental para a entrada de entidades paulistas no programa, especialmente nas regiões metropolitanas, onde o preço da terra elevava o custo dos empreendimentos. Por isso, o governo estadual oferecia complementação de até R$ 20 mil por unidade, elevando o valor total por unidade habitacional para R$ 72 mil (São Paulo, 2010).

Esse movimento antecipa a configuração que se aprofundaria nos anos 2010. O governo estadual passa a atuar menos como formulador de um programa autônomo de mutirão e mais como agente complementar de arranjos federais, por meio de contrapartidas, apoio técnico, projetos, terrenos e subsídios. A autogestão permanece como referência institucional, mas é progressivamente adaptada à gramática administrativa da CDHU e ao financiamento federal. A entrada do MCMV-Entidades reorganiza o papel do estado dentro de uma política multinível.

A trajetória estadual entre 2001 e 2010 combina continuidade formal e transformação institucional. O mutirão permanece na agenda da CDHU e registra produção significativa em alguns anos, especialmente em 2004, mas passa por reclassificações que reduzem sua legibilidade como programa autônomo. A passagem do PPM ao Pró-Lar e à Gestão Compartilhada marcou a progressiva adaptação da autogestão à lógica técnico-administrativa da CDHU. Ao final da década, com a entrada do MCMV-Entidades, o governo estadual começa a deslocar sua atuação para a complementação de recursos, apoio técnico e

viabilização fundiária de empreendimentos federais. Essa tendência será aprofundada nos anos 2010, quando a produção estadual via mutirão se tornará menos visível, mais agregada nos registros oficiais e mais dependente de arranjos híbridos entre CDHU, Casa Paulista, Gestão Compartilhada e MCMV-Entidades.

5.4 Nível federal: ativação via Crédito Solidário

O programa Crédito Solidário (PCS) representou a primeira experiência de institucionalização de uma política habitacional autogestionária em âmbito federal no Brasil, sendo o precursor direto da modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV-Entidades) (Linhares, 2023; Moreira, 2009). O programa foi criado em abril de 2004, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002. O governo de Lula foi um marco histórico para o PT que levou ao executivo federal um modo petista de fazer política que vinha sendo desenvolvido nas gestões municipais que o partido angariou desde a redemocratização. O mandato significou a ativação das redes de atores com atuações municipais em nível federal, com militantes e especialistas ligados à reforma urbana sendo nomeados em cargos do governo. Figuras como Ermínia Maricato (Secretária Executiva do Ministério das Cidades) e Evaniza Rodrigues (assessora da Presidência da Caixa) entre outros, atuaram nessa conexão entre as demandas populares e a burocracia estatal (Botelho, 2005; Dias, 2012).

Como pano de fundo dos instrumentos que viabilizaram o PCS, houve a criação do Ministério das Cidades (2003)[13], uma tentativa de estabelecer um novo paradigma para a habitação social, focado no acesso à moradia e no controle social das políticas habitacionais. O período estabelece uma transição de um nível baixo de atuação do governo federal na política habitacional, para uma atuação gradualmente mais expressiva, principalmente como regulador e financiador das políticas habitacionais, buscando centralizar as diretrizes nacionais enquanto descentraliza a execução (Dias, 2012).

De acordo com Moreira (2009), o PCS foi concebido como um "programa ponte" temporário até que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) fosse aprovado e pudesse centralizar os recursos da União. Sua criação ocorreu após forte mobilização dos movimentos sociais (como UNMP, MNLM, CONAM e CMP) (Camargo,

[13]O Ministério das Cidades foi criado em 2003 com a função de coordenar e articular a política urbana em âmbito federal, reunindo áreas como habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e desenvolvimento urbano e metropolitano. Em sua estrutura institucional, essas atribuições se expressam na organização de secretarias nacionais voltadas especificamente para habitação, saneamento, mobilidade urbana, desenvolvimento urbano e metropolitano e periferias (Brasil, 2003).

2016). Para os movimentos, o PCS foi uma vitória dupla: a retomada dos recursos federais para a baixa renda (inexistentes desde o fim do BNH) e a disseminação nacional da autogestão, anteriormente restrita a experiências municipais como a de Luiza Erundina em São Paulo (Linhares, 2012).

Em termos de arranjo institucional, o programa voltou-se prioritariamente para famílias com renda mensal de até três salários mínimos organizadas de forma associativa e fundamentou-se no tripé da autogestão. No âmbito do governo federal, a operacionalização do programa foi dividida entre o Ministério das Cidades, responsável pelas diretrizes e habilitação de entidades, e a Caixa Econômica Federal (CEF), que passaria a exercer a função de agente operador e financeiro dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). A CEF analisa a viabilidade jurídica e técnica dos projetos, liberando os recursos em parcelas mensais condicionadas à medição dos serviços executados e à rigorosa prestação de contas (Camargo, 2016; Moreira, 2009; Sabadi, 2021).

De acordo com Sabadi (2021), os movimentos sociais, por sua vez, atuaram como Entidades Organizadoras (EOs), assumindo protagonismo administrativo e produtivo. Suas responsabilidades abrangiam desde a seleção da demanda nos grupos de origem e a gestão fundiária (busca e negociação de terrenos) até o gerenciamento financeiro e físico da obra. O trabalho coletivo em regime de mutirão era utilizado como estratégia para viabilizar os custos limitados do financiamento, embora a literatura aponte o desafio do sobretrabalho imposto às famílias, que continua a aparecer mesmo em nível federal. A terceira ponta do tripé, a Assessoria Técnica, consistia em equipes multidisciplinares independentes contratadas pelas associações para aportar o saber técnico à cultura popular, desenvolvendo projetos participativos e auxiliando na gestão do canteiro.

O desenho financeiro do PCS inovava ao oferecer juros nominais zero e prazos de amortização de até 20 anos (Santo Amore, 2004), utilizando recursos do FDS que estavam inoperantes há mais de uma década. Entretanto, conforme aponta Mineiro (2020), persistia um paradoxo operacional: enquanto a gestão era coletiva pela associação, os contratos eram assinados individualmente com cada beneficiário, utilizando a alienação fiduciária como garantia real. Em outro sentido, Camargo (2016) explica que para mitigar os riscos bancários e incluir famílias com restrições cadastrais, foram instituídos, a partir de 2008 (fase PCS 2), instrumentos como a Conta Estabilizadora e o Fundo Garantidor.

A literatura destaca que a implementação do PCS enfrentou uma persistente tensão tecnocrática: um programa social baseado na autonomia popular teve de ser “encaixado” nas regras rígidas e na cultura empresarial de um banco comercial como a Caixa, o que muitas

vezes resultou em uma cogestão tutelada pelo Estado em detrimento da autogestão “plena” pretendida pelos movimentos. Esse movimento pode ser compreendido na fala de Luciana Royer[14]:

> A Caixa analisa e ela financia. Ela não pode, ela, Caixa, dar dinheiro para o movimento, para o movimento comprar um terreno, para depois o movimento listar. Isso (...) foi melhorar (...) depois do Minha Casa, Minha Vida (...) antes do Minha Casa, Minha Vida ser criado, você já tinha uma modalidade que era compra de terreno e de projeto (...) mas era pago com recursos do Orçamento Geral da União. (...) a Evanisa precisou entrar na Caixa como funcionária da presidência da Caixa, para poder fazer o Crédito Solidário e depois o Minha Casa, Minha Vida Entidades poder rodar dentro da Caixa. Então, teve que ter um comando muito objetivo para poder (...) a gente brincava quando eu estava na Caixa (...) que a gente estava querendo dirigir um carro com as rodas quadradas. E era difícil explicar a minha posição, por exemplo (...) explicar para colegas arquitetos e para gente do movimento como não podia funcionar, porque a natureza da Caixa era diferente. (ROYER, Luciana. Entrevista concedida à autora, 2026).

O desenho do programa alterou a forma de participação dos movimentos na implementação. No PCS, essa participação ocorria principalmente pela mediação das entidades organizadoras, responsáveis por articular a demanda, apresentar propostas e conduzir a relação com o agente financeiro. Esse formato ampliou a escala de atuação das organizações de moradia, mas vinculou sua participação a regras nacionais, exigências documentais e procedimentos operacionais da Caixa Econômica Federal. A entrada federal abriu um novo canal institucional para os movimentos e redefiniu as condições práticas de sua atuação.

Esse formato também explicita parte das críticas ao programa, cujo desenho operacional era baseado em critérios de mercado, exigindo garantias individuais que eram incompatíveis com a realidade das famílias mais pobres (Camargo, 2016; Moreira, 2009). Destacam-se também na literatura relatos da burocratização e morosidade em que o excesso de exigências documentais fez com que o primeiro contrato levasse mais de um ano para ser assinado (Idem).

O PCS também enfrentou questões recorrentes a respeito da produção habitacional via autogestão. A primeira delas é o sobretrabalho pela adoção do mutirão que gerou críticas ao desgaste físico das famílias envolvidas, por ser uma forma possível de viabilizar a produção habitacional “em razão dos baixos valores de financiamento” (Santo Amore, 2004, p. 16). Em seu trabalho, Camargo (2016) menciona a despolitização que a rotina burocrática - inerente ao processo de institucionalização -, causa nos movimentos. Segundo a autora, a necessidade de

[14]Luciana de Oliveira Royer é arquiteta e urbanista, docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), com experiência em política urbana e habitacional, planejamento urbano e regional e gestão de políticas públicas, tendo integrado equipes técnicas da Caixa Econômica Federal e da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (Universidade de São Paulo, s.d.).

gerir orçamentos complexos e prazos rígidos muitas vezes afastou as lideranças da luta política pela reforma urbana, focando-as na gestão burocrática da obra.

Esses pontos de conflito, marcados pela primeira experiência da modalidade de autogestão em nível federal, produziu resultados que a literatura caracteriza como residuais perante a magnitude da política habitacional brasileira do período. Entre os anos de 2004 e 2011, o programa logrou a contratação de 341 empreendimentos, totalizando aproximadamente 21.695 unidades habitacionais distribuídas em 21 estados da federação. Apesar de representar uma conquista histórica para os movimentos populares por estabelecer investimento federal direto em associações, esses números equivalem a menos de 1% das ações habitacionais totais da União no período, evidenciando a baixa prioridade orçamentária conferida ao modelo de autogestão frente à produção hegemônica de mercado (Camargo, 2016; Moreira, 2009; Tatagiba e Teixeira, 2016).

Além disso, de acordo com Camargo (2016), o processo de descontinuação do PCS e sua subsequente substituição, em 2009, pela modalidade MCMV-Entidades, foi precipitado por uma conjunção de fatores políticos e econômicos. O principal motor dessa transição foi a crise financeira internacional de 2008, que levou o governo federal a adotar a habitação como uma política anticíclica de larga escala, visando o aquecimento imediato da indústria da construção civil e a geração de empregos através do setor privado.

Nesse novo arranjo, o PCS tornou-se obsoleto por uma combinação de fatores operacionais críticos: o esgotamento dos recursos não onerosos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que sustentavam o programa, e uma maciça migração da demanda organizada, uma vez que o MCMV-Entidades passou a oferecer subsídios substancialmente superiores. Enquanto uma unidade financiada pelo PCS impunha às famílias prestações mensais em torno de R$200,00 ao longo de 20 anos, o novo programa reduziu esse encargo para cerca de R$50,00 mensais por um período de 10 anos, tornando o modelo anterior financeiramente desinteressante para as entidades e para o público-alvo do programa (Camargo, 2016; Dias, 2012).

6. Anos 2010: centralização federal e o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades

Criada em 2009, a modalidade Entidades do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), assim como o PCS, representou a incorporação federal da agenda autogestionária. Segundo Dias (2012), o MCMV foi instituído como política anticíclica, no segundo mandato de Lula (PT), visando a geração de empregos e aquecimento o setor da construção civil para enfrentar a crise financeira internacional de 2008. A modalidade Entidades foi inserida

posteriormente, mediante a forte pressão dos movimentos sociais. O MCMV-Entidades, por vezes, é interpretado como um “puxadinho” ou uma “portinha” do MCMV para acomodar essas demandas políticas (Camargo, 2016; Mineiro, 2026). O programa principal (MCMV Empresarial) foi formulado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda em diálogo direto com empresários do setor imobiliário, sem a participação inicial do Conselho das Cidades. Diante da exclusão do modelo participativo, movimentos nacionais de moradia exerceram pressão, manifestações e ocupações para garantir uma modalidade voltada às entidades organizadas e à agenda de autogestão reivindicada pelo campo da reforma urbana que culminou no desenho do MCMV-Entidades (Camargo, 2016; Kwak, 2024; Sabadi, 2021).

O arcabouço institucional do MCMV-Entidades fundamenta-se na lógica do financiamento a pessoas físicas organizadas sob formas associativas, como associações e cooperativas habitacionais sem fins lucrativos. Diferentemente do seu antecessor, o PCS (que utilizava majoritariamente os depósitos próprios do FDS), o financiamento do MCMV-Entidades é lastreado por recursos do Orçamento Geral da União (OGU) aportados a este fundo. Esse arranjo financeiro permite a oferta de subsídios elevados, que podem atingir até 96% do valor da unidade habitacional para famílias com renda de até três salários mínimos, reduzindo significativamente o encargo mensal dos beneficiários (Camargo, 2016; Mineiro, 2020; Sabadi, 2021).

O programa também significou a criação de marcos normativos que regulamentaram a modalidade. Esse conjunto de regras disciplina desde os critérios para a habilitação e qualificação das entidades (exigindo, por exemplo, existência legal mínima de três anos e experiência prévia) até as diretrizes para a seleção da demanda e a execução do trabalho técnico social. Tais normativas definem o funcionamento da modalidade, estabelecendo atribuições específicas para cada ator e padronizando os procedimentos de prestação de contas. O desenho operacional do programa gira em torno do protagonismo da Entidade Organizadora (EO), que atua como o agente promotor e gestor do empreendimento. Dada a natureza bancária da CEF, que atua como agente financeiro e operador, a instituição não contrata etapas isoladas (como apenas o projeto ou apenas a terra), mas sim o que se define como um “pacote fechado”, conforme Royer (2026).

Nesse modelo, a EO é responsável por apresentar à Caixa uma proposta de intervenção habitacional completa, que deve conter: a viabilização da terra, seja por compra no mercado privado ou por meio de terrenos públicos; os projetos técnicos (arquitetônicos e de engenharia) devidamente elaborados por assessorias técnicas; os licenciamentos e aprovações junto aos órgãos municipais e concessionárias de serviços públicos e a

organização da demanda, composta pelas famílias que devem estar inscritas no CadÚnico e enquadradas nas faixas de renda do programa (Camargo, 2016; Mineiro, 2020; Sabadi, 2021). Conforme descrito por Camargo (2016), dessa forma, o MCMV-Entidades transfere para os movimentos sociais responsabilidades anteriormente delegadas a empresas construtoras ou prefeituras, exigindo das lideranças populares uma elevada capacidade de gestão administrativa e financeira para navegar na burocracia bancária estatal.

A interação entre o Estado e os movimentos sociais no âmbito da produção habitacional autogestionária pelo MCMV-E continua a ser marcada por uma profunda tensão tecnocrática resultante do embate entre a lógica bancária de mercado e a lógica social de provisão de direitos. Segundo Camargo (2016), o Ministério das Cidades exerce a função de agente regulador, sendo responsável pela formulação das diretrizes, definição de metas e seleção das propostas. No entanto, devido à rigidez das normas operacionais e às dificuldades de enquadramento da realidade urbana nos parâmetros do programa, o Ministério assume o papel crucial de autorizar "excepcionalizações" (Camargo, 2016, p.252). Essas concessões extraordinárias - que envolvem desde a aprovação de terrenos com valores acima do teto operacional até a flexibilização de prazos e tipologias arquitetônicas - tornam-se, paradoxalmente, a engrenagem que permite ao programa minimamente rodar frente a uma concorrência mercadológica agressiva. Esse desenho institucional e seus resultados, podem configurar o que Lavalle e Szwako (2019) descrevem como uma arena de disputas onde as capacidades cognitivas e os esquemas de classificação estatais são permanentemente tensionados pela prática dos movimentos sociais.

Muitos dos impasses frequentemente associados ao MCMV-Entidades não configuraram uma ruptura substantiva em relação ao padrão de interação anteriormente estabelecido no PCS. A tensão entre a lógica social da autogestão e a lógica tecnocrático-financeira do aparato estatal já estava presente no programa anterior, no qual a Caixa Econômica Federal operava a política segundo critérios bancários rígidos, incompatíveis com a natureza processual, coletiva e politizada da produção habitacional pelos movimentos. Da mesma forma, o papel do Ministério das Cidades como instância de regulação e autorização de excepcionalidades, a centralidade das entidades na gestão cotidiana dos empreendimentos e a consequente sobrecarga administrativa e burocrática das lideranças já se manifestavam no PCS, ainda que em menor escala. Nesse sentido, o MCMV-Entidades denotou a manutenção de tensões previamente constituídas, uma vez que o novo programa reproduzia o mesmo padrão em que a institucionalização da autogestão ocorre de forma tutelada, burocratizada e permanentemente negociada no interior do Estado.

No que diz respeito aos resultados do MCMV-E, sua escala foi residual em comparação ao volume de produção do MCMV na modalidade empreitada global. De acordo com Tatagiba e Teixeira (2016), estimativas apontam que a modalidade representou cerca de 0,5% a 0,6% até 2014. Os dados levantados para o município de São Paulo confirmam o caráter limitado do MCMV-Entidades em termos de escala, embora indiquem sua relevância como canal federal de financiamento da produção autogestionária em um contexto de retração dos programas municipais e estaduais de mutirão, como pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 8 - Produção e investimento do MCMV-Entidades no município de São Paulo, 2009-2019

Gestão	Ano	Produção em UH	Investimento em R$
Lula	2009	0	R$0,00
Dilma	2010	0	R$ 156.280.600,00
Dilma	2011	200	R$ 14.944.269,00
Dilma	2012	200	R$ 64.405.436,00
Dilma	2013	0	R$ 3.814.533,00
Dilma	2014	120	R$9.120.000,00
Dilma	2015	0	R$15.205.558,00
Dilma	2016	245	R$37.424.992,00
Temer	2017	0	R$0,00
Temer	2018	579	R$96.570.251,00
Bolsonaro	2019	0	R$0,00
Total			**R$397.765.639,00**

Fonte: Elaboração própria, com base nas Bases de Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida, Governo Federal (2009-2019).[15]

Entre 2009 e 2019, as Bases de Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida registram 1.344 unidades habitacionais vinculadas ao MCMV-Entidades no município de São Paulo, com investimento total de R$ 397.765.639,00. A produção, contudo, aparece de forma descontínua: não há unidades registradas em 2009 e 2010. O maior registro ocorre em 2018, já no governo Temer, com 579 unidades. Em 2017 e 2019, por sua vez, os dados aparecem zerados tanto em produção quanto em investimento. Esse padrão sugere que o MCMV-Entidades operou de modo intermitente, dependente de ciclos de contratação,

[15]A produção em unidades habitacionais e os valores de investimento foram sistematizados a partir das Bases de Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida. Os valores financeiros não devem ser interpretados automaticamente como entregas no mesmo exercício, pois podem corresponder a contratações, liberações, repasses ou etapas financeiras associadas a empreendimentos em diferentes fases de execução.

execução e liberação de recursos, sem constituir uma linha contínua e estável de produção habitacional autogestionária no município. Essa descontinuidade também deve ser lida à luz do que Camargo (2016) denomina “novela da contratação”: o processo longo, moroso e repleto de percalços que separa a apresentação das propostas pelas entidades da contratação efetiva dos empreendimentos junto à Caixa Econômica Federal. Nesse sentido, os dados administrativos permitem dimensionar a escala do programa, mas não captam integralmente as negociações, exigências documentais, etapas técnicas e formas de profissionalização burocrática que estruturam a produção habitacional autogestionária.

A comparação entre produção e investimento exige cautela metodológica, pois os valores financeiros registrados em determinado ano não correspondem necessariamente à entrega de unidades no mesmo exercício. O ano de 2010, por exemplo, apresenta investimento expressivo de R$ 156.280.600,00 sem registro de unidades produzidas, indicando que os dados podem refletir contratações, repasses ou etapas financeiras anteriores à conclusão dos empreendimentos.

Para a trajetória dos mutirões em São Paulo, esses dados indicam que a centralização federal da década de 2010 não produziu uma substituição plena dos programas municipal e estadual de autogestão. O MCMV-Entidades abriu um canal relevante de financiamento para a demanda organizada, mas sua baixa escala, sua intermitência e sua dependência de condições locais mantiveram a produção subordinada a gargalos externos ao desenho federal. Um dos principais limites dizia respeito à terra. Como observa Camargo (2016), diferentemente de experiências anteriores em que o poder público podia ceder ou viabilizar terrenos, no MCMV-Entidades as entidades precisavam disputar áreas no mercado privado, em uma espécie de “gincana” fundiária marcada pela concorrência com incorporadoras e pelos tetos financeiros definidos pela Caixa Econômica Federal. Na prática, os movimentos muitas vezes ficavam restritos a terrenos rejeitados pelo mercado, mais baratos, distantes ou com problemas topográficos, ambientais e urbanísticos. Esse limite manteve a atuação dos governos locais decisiva mesmo em um contexto de centralização federal do financiamento, pois, sem terra viável, licenciamento, apoio técnico e contrapartidas, a contratação federal dificilmente se convertia em produção habitacional.

Ao ampliar a escala de atuação das entidades e criar um canal nacional de financiamento, o MCMV-Entidades conferiu novo alcance ao repertório construído pelos movimentos de moradia. Essa ampliação veio acompanhada da incorporação da Caixa Econômica Federal como agente operador, da submissão dos projetos a parâmetros financeiros e bancários mais rígidos e da necessidade de disputa por terra no mercado urbano.

A autogestão, nesse arranjo, permaneceu como princípio político e institucional, mas passou a operar em condições distintas daquelas presentes no modelo municipal originário.

A baixa visibilidade dos mutirões nas políticas municipal e estadual ao longo dos anos 2010 não indica o desaparecimento do repertório autogestionário, mas seu deslocamento para uma configuração federativa distinta. Nesse período, o centro de gravidade da política passa a se concentrar no MCMV-Entidades, que nacionaliza parte da agenda construída pelos movimentos de moradia. Município e estado permanecem relevantes, mas assumem funções mais laterais. A federalização da agenda autogestionária ampliou o alcance dos movimentos, mas reorganizou a autoridade decisória em torno do Ministério das Cidades, do FDS e da Caixa Econômica Federal. A execução dos empreendimentos continuou dependente de capacidades locais, especialmente acesso à terra, licenciamento, assessoria técnica, articulação com prefeituras e organização das entidades. O MCMV-Entidades expressa uma forma de governança multinível em que a centralização normativa e financeira convive com forte dependência da implementação local.

6.1 Estado e munícipio nos anos 2010: baixa visibilidade e domínio federal

Os anos 2010 significaram um ponto de inflexão importante nos programas de mutirão autogestionário em nível local tanto no estado, quanto no município de São Paulo. Isso se deu porque o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) alterou a participação dos governos locais na produção habitacional ao recentralizar, no governo federal e na Caixa Econômica Federal, os principais recursos, critérios e mecanismos de contratação da política. Diferentemente do período posterior à extinção do BNH, no qual municípios e estados passaram a experimentar arranjos próprios de provisão habitacional, o MCMV criou um modelo nacional fortemente financiado por subsídios federais e operacionalizado por regras padronizadas. Com isso, os governos locais não deixaram de participar, mas tiveram seu papel reconfigurado: passaram a atuar sobretudo na viabilização territorial dos empreendimentos, por meio da disponibilização de terras, licenciamento, infraestrutura, cadastramento da demanda e articulação local, enquanto a formulação, o financiamento e a validação técnico-financeira se concentraram em instâncias federais.

6.1.1 O mutirão autogestionário no município de São Paulo nos anos 2010: retração local e reconfiguração federativa

Os anos 2010 começam sob a gestão de Gilberto Kassab, reeleito na capital paulista em 2008 pelo DEM, mas se desfiliando e fundando o PSD em 2011. Kassab daria

continuidade, no período, à movimentação de desativação da política de mutirão na cidade, expressa na redução progressiva dos valores executados e culminando, em 2011, na interrupção da execução orçamentária das ações associadas ao programa, conforme levantamento próprio realizado a partir dos dados de execução orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo[16].

Kassab reorientou a atuação municipal, deslocando o foco da produção de novas unidades habitacionais para a comercialização e a regularização de empreendimentos já construídos em ciclos anteriores. A partir de 2006, essa estratégia passou a ser justificada pela necessidade de reduzir o peso dos subsídios municipais e ampliar o retorno financeiro ao fundo público, mediante a formalização dos contratos e a recuperação parcial dos recursos investidos nos mutirões antigos (Mineiro, 2020).

É nesse momento que a atuação federal ganha maior centralidade na política habitacional municipal. Durante a gestão Kassab, a Prefeitura de São Paulo intensificou a coordenação multinível com o governo federal por meio da captação de recursos do PAC[17], direcionando parte significativa de sua atuação para obras de urbanização de favelas e assentamentos precários. Esse movimento reforçou uma inflexão no padrão de intervenção municipal em que ganharam peso grandes obras urbanas executadas em parceria com empresas da construção civil.

O MCMV produziu efeito semelhante, mas em escala avassaladora. Segundo Kwak (2024), o programa federal aportou, em apenas cinco anos (fases 1 e 2), cerca de 80% de toda a produção que o extinto BNH havia contratado em seus 22 anos de existência. Mineiro (2020), aponta que essa "pujança" (p.67) de recursos no âmbito federal contrastava com a situação fiscal dos municípios. Esse movimento, de acordo com Camargo (2016), fez com o que as prefeituras abandonassem programas próprios para se tornarem parte da engrenagem federal. O MCMV redesenhou a provisão habitacional em nível nacional, construindo um arranjo em que Estados e municípios deixaram de ser agentes promotores que planejavam e construíam diretamente para assumir papéis de facilitadores ou co-financiadores. Em São Paulo, por exemplo, o município passou a atuar apenas na agilização de licenciamentos,

[16]Levantamento próprio realizado a partir dos dados de execução orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo, disponíveis no Portal da Transparência municipal. Foram consideradas as rubricas, programas e/ou ações orçamentárias associadas à produção habitacional por mutirão, com base nos valores empenhados, liquidados e pagos entre 2006 e 2011.

[17]O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, e anunciado pelo governo federal como um conjunto de medidas voltadas à ampliação dos investimentos em infraestrutura. No campo urbano-habitacional, o PAC incorporou os Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) voltados a intervenções em favelas, abrangendo ações de urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado e infraestrutura urbana (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2007b).

doação de terrenos residuais e na oferta de aportes adicionais para viabilizar projetos federais cujos tetos de preço eram incompatíveis com o mercado paulistano (Sabadi, 2021; Rossi, 2012).

A mudança também se expressou no deslocamento da demanda organizada, formada pelos movimentos de moradia, em direção ao MCMV-Entidades. Esse movimento foi impulsionado pela abertura de uma nova via federal de financiamento e pela diferença significativa entre os subsídios disponíveis no programa federal e nos arranjos municipais, como discutido anteriormente. Para Tatagiba e Teixeira (2016), a "ausência de política articulada e coerente entre os níveis da federação" levou os movimentos sociais a "atuar nas brechas, buscando garantir recursos para os programas autogestionários" entre governos estaduais, municipais e federal (p. 95). A adesão ao MCMV-Entidades revela uma estratégia de navegação institucional dos movimentos diante de um arranjo federativo fragmentado, marcado pela busca recorrente de recursos e encaixes para viabilizar a produção habitacional autogestionária, no qual a coordenação entre níveis de governo permanecia como uma demanda histórica.

Em 2012, o PT retorna ao poder com a vitória de Fernando Haddad para o posto de prefeito da cidade de São Paulo. No entanto, sua gestão não significou automaticamente uma reativação completa da rede de atores envolvidos com o mutirão autogestionário na pasta da habitação. O início de sua gestão foi marcado pela ausência de uma "marca clara" na habitação, com a secretaria ocupada pelo PP e por técnicos não alinhados aos movimentos sociais de moradia (Marques, 2021). Essa ambiguidade também aparece nos dados de execução orçamentária municipal. Ao observar os valores destinados ao Programa de Mutirões entre 2011 e 2016, nota-se que a interrupção da execução de obras iniciada ao final da gestão Kassab persistiu durante a gestão Haddad.

Tabela 9 - Execução orçamentária municipal em obras de mutirão, São Paulo, 2011-2016

Gestão	Ano	Valor orçado atualizado	Valor liquidado
Kassab	2011	-	R$ 0,00
Kassab	2012	R$ 336.207,00	R$ 0,00
Haddad	2013	R$ 2.277.241,59	R$ 447.427,43
Haddad	2014	R$ 0,00	R$ 0,00
Haddad	2015	R$ 0,00	R$ 0,00
Haddad	2016	R$ 0,00	R$ 0,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de execução orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo (2011-2016)[18].

Em 2011 e 2012, apesar da previsão orçamentária, não houve liquidação de recursos. Em 2013, já na gestão Haddad, aparece uma execução residual de R$ 447.427,43, valor insuficiente para caracterizar uma retomada substantiva da produção habitacional por mutirão. Entre 2014 e 2016, os valores orçados e liquidados permanecem zerados. Esses dados sugerem que a gestão Haddad não reativou o mutirão como programa municipal de obras financiado diretamente pelo orçamento local. A inflexão do período ocorreu em outro registro: a prefeitura passou a recompor condições institucionais e fundiárias para que a produção autogestionária fosse viabilizada por meio de arranjos federais.

Essa mudança se torna mais clara no final do mandato, quando a rede de atores vinculada à autogestão voltou a ocupar posições relevantes na política habitacional municipal. A partir desse momento, a atuação da prefeitura concentrou-se na disponibilização de terras públicas, na realização de chamamentos e na criação de instrumentos normativos voltados a proteger a autogestão como modalidade específica de produção habitacional. Uma das principais iniciativas foi a política de disponibilização de terrenos públicos para entidades organizadoras, conduzida pela COHAB-SP por meio de chamamentos públicos realizados em 2015 e 2016. Esses editais selecionavam entidades aptas a receber terrenos municipais bem localizados ou áreas desapropriadas para a construção de empreendimentos autogestionários no âmbito do MCMV-Entidades (Sabadi, 2021).

Segundo Sabadi (2021), foram disponibilizados cerca de 92 terrenos, com potencial para mais de 12 mil unidades habitacionais via autogestão. A medida, entretanto, foi implementada no final do mandato e coincidiu com a crise política federal e o impeachment de Dilma Rousseff, o que restringiu a chegada dos projetos à fase de contratação final com a Caixa Econômica Federal. O Mutirão Carolina Maria de Jesus, no Belém, ilustra esse processo. Em entrevista, uma mutirante relata que o terreno era objeto de uma "luta de muitos anos dos movimentos sociais", marcada por sucessivas disputas em torno de sua destinação, especialmente por se tratar de uma área bem localizada, próxima ao metrô, plana e já associada à produção de habitação de interesse social. A entrevistada afirma que, em 2016, durante a gestão Haddad, a prefeitura abriu edital para a doação da área, estabelecendo uma

[18]Levantamento próprio realizado a partir dos dados de execução orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo. Foram consideradas as informações referentes ao Programa de Mutirões, identificado nos registros orçamentários pelo projeto 1261, com observação dos valores orçados atualizados e liquidados entre 2011 e 2016.

concorrência entre movimentos sociais com base em critérios como definição do projeto, famílias indicadas, aproveitamento do terreno e histórico de organização. A Leste 1 foi classificada em primeiro lugar e conquistou a doação do terreno; no mesmo ano, o projeto foi inscrito e selecionado no MCMV-Entidades, mas a contratação não avançou após a mudança de conjuntura federal. Segundo a entrevistada, "o financiamento não foi para frente porque o programa parou de funcionar" (2026).

Durante a gestão Haddad, foi aprovada a Lei nº 16.587/2016, voltada à consolidação da autogestão na política habitacional municipal e à prevenção do uso de "entidades de fachada" por empresas. Mineiro (2020) argumenta que a lei afirmava o protagonismo das famílias e a autonomia das associações na condução dos empreendimentos autogestionários. Em entrevista, o autor acrescenta que a norma buscava resguardar institucionalmente a política de autogestão em um contexto de crescente disputa por agentes privados, embora sua implementação tenha sido interrompida pela mudança de governo em 2017 (Mineiro, 2020; 2026). A gestão Haddad produziu uma reativação institucional da autogestão, mas essa reativação permaneceu limitada pela ausência de execução orçamentária municipal em obras e pela dependência da contratação federal via MCMV-Entidades.

Com a vitória de João Dória (PSDB) nas eleições de 2016, chegou ao fim mais um ciclo petista na capital paulista. Sua gestão, iniciada em 2017, marcou um novo momento de interrupção da política municipal de mutirões autogeridos, aprofundando a trajetória de desativação orçamentária que já vinha sendo observada desde o final da gestão Kassab. Em entrevista, Mineiro (2026) caracteriza esse período como uma interrupção da estratégia municipal de apoio à autogestão construída no final da gestão Haddad. Ao tratar do Mutirão Carolina Maria de Jesus, afirma que o empreendimento "começou no governo do Haddad, com a desapropriação do terreno" e "parou no governo Dória, porque pararam com tudo", sendo retomado posteriormente no âmbito do Pode Entrar Entidades. Em outro momento, ao comentar a Lei Municipal da Autogestão e os chamamentos de terrenos, Mineiro observa que, com a eleição de João Dória, "nada disso é implementado", configurando "mais uma interrupção no âmbito municipal".

Em 2017, a gestão Dória chegou a prever R$ 20 milhões para ações associadas ao Programa de Mutirões, mas o valor foi integralmente congelado e não houve liquidação de recursos. Em 2018, já no período de transição entre Dória e Bruno Covas, os registros analisados não indicam valores orçados ou liquidados para o programa. A interrupção decorreu da não conversão dos recursos inicialmente previstos em execução efetiva. A execução financeira mostra que a descontinuidade ultrapassou plano discursivo ou

institucional.

Tabela 10 - Execução orçamentária municipal em obras de mutirão, São Paulo, 2017-2018

Gestão	Ano	Valor orçado atualizado	Valor liquidado
João Dória	2017	R$ 20.000.000,00	R$ 0,00
João Dória	2018	R$ 0,00	R$ 0,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de execução orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo (2017; 2018).[19]

A desmobilização local coincidiu com a crise do financiamento federal após o impeachment de Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer, período em que as novas contratações da Faixa 1 e da modalidade Entidades foram fortemente restringidas (Sabadi, 2021; Mineiro, 2026; Mutirante, 2026). Nesse cenário, a política de mutirão foi atingida por uma dupla limitação que se estendeu à interrupção dos instrumentos municipais recém-criados e ao esvaziamento da principal fonte federal de financiamento (Sabadi, 2021; Mineiro, 2026).

Bruno Covas (PSDB) assume a prefeitura em abril de 2018, após a renúncia de João Dória, para concorrer ao governo estadual. A mudança de comando não alterou de imediato o quadro de paralisação da política, mas abriu uma nova arena de negociação entre movimentos de moradia e poder público municipal. Com o canal federal de financiamento esvaziado e os projetos do MCMV-Entidades sem perspectiva de contratação, os movimentos passaram a pressionar a prefeitura por instrumentos locais de viabilização da autogestão, sobretudo no âmbito do Conselho Municipal de Habitação (CMH). A aprovação da Resolução CMH nº 132/2019, que autorizou a criação do programa Pode Entrar, expressou esse deslocamento estratégico e permitiu a retomada de projetos paralisados, como o Mutirão Carolina Maria de Jesus. A gestão Bruno Covas marcou uma reanimação parcial da autogestão municipal.

A trajetória municipal dos anos 2010 se caracteriza como uma fase de latência local combinada à reconfiguração federativa da autogestão. A interrupção da execução orçamentária do Programa de Mutirões indica que o município deixou de sustentar a modalidade na produção habitacional, mantendo apenas registros residuais e iniciativas pontuais. A gestão Haddad não reverteu esse quadro por meio da retomada direta das obras de mutirão com recursos municipais, mas deslocou a atuação da prefeitura para a criação de

[19]Levantamento próprio realizado a partir dos dados de execução orçamentária da Prefeitura Municipal de São Paulo. Foram consideradas as informações referentes ao Programa de Mutirões, identificado nos registros orçamentários pelo projeto 1261 quando disponível, com observação dos valores orçados atualizados, congelados e liquidados no período 2017-2018.

condições territoriais e institucionais capazes de viabilizar empreendimentos vinculados ao MCMV-Entidades. Nesse arranjo, a autogestão permaneceu como repertório disponível, mas sua efetivação passou a depender da articulação multinível com enfoque no programa federal.

6.1.2 O mutirão autogestionário no âmbito estadual nos anos 2010: baixa visibilidade

A reconstrução da trajetória estadual dos mutirões nos anos 2010 apresenta uma dificuldade específica: a baixa legibilidade dos dados disponíveis. Diferentemente do período de maior visibilidade durante o PPM e o Pró-Lar Mutirão Associativo, os relatórios de gestão da década de 2010 passam a registrar a produção vinculada à demanda organizada sob categorias mais amplas, como "Associações e Cooperativas", "Gestão Compartilhada" e MCMV-Entidades. Além disso, os dados de execução orçamentária consultados não permitem discriminar os gastos destinados especificamente à produção por mutirão autogestionário, nem identificar a distribuição da produção por município. Essa opacidade documental constitui, em si, um indício da mudança de posição do mutirão na política habitacional estadual: de programa relativamente identificável, ele passa a compor um arranjo institucional mais amplo, menos legível e menos centrado na autogestão.

Essa dificuldade também dialoga com a escassez de estudos sobre a política habitacional estadual. Em entrevista, Royer (2026) chama atenção para a pouca atenção dedicada ao nível estadual nas pesquisas sobre habitação, especialmente no período posterior aos anos 2000, quando a produção municipal e federal passa a concentrar maior interesse analítico. Essa lacuna é relevante para o caso dos mutirões, pois a trajetória estadual permite observar um tipo distinto de transformação: enquanto no município de São Paulo os ciclos políticos produziram momentos mais visíveis de ativação e interrupção, no estado de São Paulo a mudança ocorreu principalmente por reclassificações programáticas, alterações nos instrumentos e perda gradual de centralidade da autogestão.

Essa trajetória ocorreu em um contexto de continuidade partidária no governo estadual, mas com sucessivas mudanças de comando e recomposição de prioridades internas. José Serra (PSDB) deixou o governo em 2010, sendo sucedido por Alberto Goldman (PSDB); Geraldo Alckmin (PSDB) retornou ao Executivo em 2011 e permaneceu até 2018, quando Márcio França (PSB) assumiu após sua saída para disputar as eleições; em 2019, João Dória (PSDB) iniciou nova gestão, posteriormente sucedida por Rodrigo Garcia (União Brasil/PSDB). A permanência do PSDB no controle do Executivo estadual não impediu mudanças importantes no desenho da política habitacional. Ao longo desse período, o mutirão deixou de ocupar o lugar de programa específico e passou a aparecer em arranjos mais

amplos, vinculados à CDHU, à Casa Paulista, à Gestão Compartilhada e ao MCMV-Entidades.

Tabela 11 - Linha do tempo dos programas estaduais vinculados à produção por mutirão, associações e entidades, Estado de São Paulo, 1995–2023

Período	Governador/gestão	Programa/modalidade	Características principais	Sentido na trajetória
1995-2002	Mário Covas/ Geraldo Alckmin (PSDB)	Programa Paulista de Mutirão (PPM)	Produção em parceria com associações; maior visibilidade institucional do mutirão como programa estadual específico	Institucionalização estadual do mutirão, em diálogo com a pressão dos movimentos
2003-2008	Alckmin (PSDB) / Cláudio Lembo (DEM) / Serra (PSDB)	Pró-Lar Mutirão Associativo	Mutirão incorporado ao programa guarda-chuva Pró-Lar; CDHU fornece ou aprova projeto, repassa recursos e supervisiona obras; associações indicam famílias, contratam assessoria e administram obras	Reclassificação do mutirão como uma modalidade entre várias ações habitacionais
2009-2010	Serra / Alberto Goldman (PSDB)	Associações e Cooperativas: Mutirão Associativo e Gestão Compartilhada	Ação passa a reunir Mutirão Associativo e Gestão Compartilhada; maior presença da CDHU na aprovação, contratação e supervisão das etapas da produção	Inflexão para modelo híbrido, com maior tutela técnico-administrativa
2011-2018	Alckmin (PSDB) / Márcio França (PSB)	Gestão Compartilhada, Casa Paulista e MCMV-Entidades	Criação da Casa Paulista; política passa a combinar produção direta pela CDHU e fomento via fundos; MCMV-Entidades ganha relevância como arranjo federal com apoio estadual	Perda de centralidade do mutirão estadual e diluição em instrumentos financeiros e federais

2019-2023	João Dória / Rodrigo Garcia (União Brasil/PSDB)	Gestão Compartilhada/MCMV-Entidades	Relatórios registram baixa produção e pouca diferenciação entre modalidades; entregas aparecem associadas principalmente ao MCMV-Entidades em alguns anos	Permanência residual e baixa legibilidade institucional

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Anuais do Governo do Estado de São Paulo e nos documentos consultados.

A tabela permite visualizar a mudança gradual de posição do mutirão na política habitacional estadual. Na segunda metade dos anos 1990, o PPM aparece como uma modalidade relativamente identificável, associada à pressão dos movimentos e à incorporação estadual da demanda organizada. A partir dos anos 2000, com o Pró-Lar Mutirão Associativo, essa modalidade passa a integrar um programa guarda-chuva mais amplo. Entre 2009 e 2010, a criação da ação "Associações e Cooperativas" e a incorporação da Gestão Compartilhada reforçam um arranjo em que a participação das entidades permanece, mas sob maior coordenação técnico-administrativa da CDHU. Nos anos 2010, com a criação da Casa Paulista e a entrada do MCMV-Entidades, a produção associativa passa a aparecer articulada a instrumentos de fomento, complementação de recursos e programas federais, tornando menos nítida a identificação do mutirão como programa estadual autônomo.

A criação da Casa Paulista, em 2011, reforça essa reconfiguração. A política habitacional estadual passa a se organizar em torno de dois eixos: a produção direta, operacionalizada pela CDHU, e o fomento, estruturado por meio da gestão de fundos habitacionais. A operação do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social e do Fundo Garantidor Habitacional desloca parte da ação estadual para a combinação entre subsídios públicos, crédito e indução de investimentos privados. Nesse arranjo, a produção por mutirão associativo perde centralidade e passa a ocupar posição periférica em uma política mais orientada por mecanismos financeiros, complementação de recursos e parcerias.

Tabela 12 - Produção estadual vinculada a Associações e Cooperativas, Gestão Compartilhada e MCMV-Entidades, Estado de São Paulo, 2010-2018

Gestão	Ano	Programa/modalidade registrada	Produção informada
Alberto Goldman	2010	Mutirão Associativo/ Gestão Compartilhada	2.531
Geraldo Alckmin	2011	Programa Gestão Compartilhada	1.684

Geraldo Alckmin	2011	PMCV Entidades	138
Geraldo Alckmin	2012	Programa Gestão Compartilhada	392
Geraldo Alckmin	2012	PMCV Entidades	4.355
Geraldo Alckmin	2013	Programa Gestão Compartilhada	504
Geraldo Alckmin	2013	PMCV Entidades	Dados PMCMV conjugados
Geraldo Alckmin	2014	Programa Gestão Compartilhada	184
Geraldo Alckmin	2014	PMCV Entidades	Dados PMCMV conjugados
Geraldo Alckmin	2015	Programa Gestão Compartilhada	112
Geraldo Alckmin	2015	PMCV Entidades	Dados PMCMV conjugados
Geraldo Alckmin	2016	Programa Gestão Compartilhada/ PMCV Entidades	116
Geraldo Alckmin	2017	Programa Gestão Compartilhada/ PMCV Entidades	527
Márcio França	2018	Programa Gestão Compartilhada/ PMCV Entidades	400
João Dória	2019	Programa Gestão Compartilhada/ PMCV Entidades	181

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Anuais do Governo do Estado de São Paulo.[20]

Os dados dos relatórios de gestão confirmam essa mudança de escala e de visibilidade. Após 2.531 unidades registradas em 2010 e 1.684 em 2011, a produção associada à Gestão Compartilhada passa a oscilar em patamares baixos. A exceção de 2012, com 4.355 unidades registradas no MCMV-Entidades, reforça a importância crescente do arranjo federal na viabilização da produção associativa. A partir de 2016, os próprios relatórios passam a agregar Gestão Compartilhada e MCMV-Entidades, tornando ainda menos nítida a separação entre produção estadual própria, complementação estadual e adesão a programas federais. A trajetória estadual nos anos 2010 aparece marcada por baixa escala, oscilação e perda de autonomia programática.

Essa leitura dialoga com a interpretação de Mineiro (2026) sobre a própria origem do programa estadual. Para ele, o governo do estado incorporou o mutirão a partir da pressão dos movimentos de moradia, especialmente da UMM, em um contexto de mobilização social, apoio de setores da Igreja e articulação parlamentar. Entretanto, o arranjo estadual já teria produzido, desde os anos 1990, uma inflexão no sentido da autogestão, com maior presença

[20]Os relatórios de gestão estaduais não permitem discriminar, para todos os anos, a produção especificamente realizada por mutirão autogestionário, nem separar de forma sistemática os dados por município. A tabela reúne as informações disponíveis para modalidades registradas como Mutirão Associativo, Gestão Compartilhada e MCMV-Entidades, vinculadas à ação "Associações e Cooperativas".

da CDHU na padronização dos projetos, entrada de empresas e redução do protagonismo das entidades e das famílias. Nos anos 2010, essa tendência parece se aprofundar: a produção associativa permanece inscrita na política habitacional estadual, mas aparece diluída em instrumentos de gestão compartilhada, complementação financeira e adesão ao MCMV-Entidades.

7. Anos 2020: a fragmentação

Os anos 2020 inauguram uma nova configuração na trajetória dos mutirões autogeridos em São Paulo. Depois da desmobilização dos instrumentos municipais criados no final da gestão Haddad e da retração das contratações federais do MCMV-Entidades, a política passa a depender de recomposições locais para continuar existindo. O período combina o esvaziamento do principal canal federal de financiamento, a reativação parcial de uma agenda municipal voltada às entidades por meio do Pode Entrar Entidades e a permanência residual da produção vinculada a associações e cooperativas no âmbito estadual. Essa combinação altera a dinâmica observada na década anterior.

No plano federal, o MCMV-Entidades chegou aos anos 2020 em situação de paralisia. Após cortes orçamentários iniciados ainda em meados da década de 2010 e agravados a partir de 2019, o programa passou a operar apenas com recursos destinados à continuidade de empreendimentos já contratados, sem perspectiva de novas seleções ou contratações. A criação do Casa Verde e Amarela, em 2020, consolidou essa inflexão ao substituir o Minha Casa Minha Vida e esvaziar a Faixa 1 subsidiada e a modalidade Entidades nos moldes em que haviam sido estruturadas. Para os movimentos de moradia, esse cenário representou o fechamento do principal canal federal de financiamento da produção autogestionária, deslocando novamente a disputa para as escalas municipal e estadual (Mineiro, 2026; Sabadi, 2021).

Assim que Bruno Covas assumiu a prefeitura, sua gestão passou a ser pressionada pelos movimentos de moradia a construir uma alternativa local diante da retração federal (Mineiro, 2026). O Conselho Municipal de Habitação tornou-se a principal arena dessa disputa, culminando na criação do programa Pode Entrar. A criação do programa expressou esse deslocamento institucional ao reconhecer a necessidade de mobilizar recursos municipais para a produção habitacional de interesse social. O Pode Entrar foi concebido como um guarda-chuva de modalidades, incluindo o Pode Entrar Entidades, voltado à produção por entidades, mutirão e autogestão. Seu desenho passou a mobilizar recursos municipais,

especialmente do Fundurb[21] e do orçamento local, buscando reduzir a dependência das transferências federais que haviam sustentado o MCMV-Entidades (São Paulo, 2014; São Paulo, 2016a; São Paulo, 2019; São Paulo, 2021; São Paulo, 2022a; São Paulo, 2022b).

O Pode Entrar atravessou a mudança de comando no Executivo municipal. Bruno Covas, reeleito em 2020 tendo Ricardo Nunes como vice, faleceu em maio de 2021, levando Nunes a assumir definitivamente a Prefeitura de São Paulo. A gestão Nunes implementou o Pode Entrar como principal programa habitacional municipal. Embora aprovado ainda na gestão Bruno Covas, o programa ganhou condições mais efetivas de operacionalização apenas com a Lei nº 17.638/2021, que disciplinou seus mecanismos, modalidades e regras de execução (São Paulo, 2021). No caso das entidades, a implementação foi ainda mais tardia. Em entrevista, a mutirante do Mutirão Carolina Maria de Jesus relata que havia a expectativa de lançamento do programa em 2020, mas a pandemia de Covid-19 interrompeu esse processo: "veio a pandemia", "tudo parou, inclusive o lançamento desse programa". Segundo ela, a efetivação do Pode Entrar para as entidades ocorreu apenas depois desse período, quando os projetos puderam ser retomados em nova base municipal (2026).

A lei consolidou o Pode Entrar como um programa municipal voltado à produção de empreendimentos de habitação de interesse social, à requalificação de imóveis urbanos e à aquisição de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, prevendo modalidades diversas de atendimento, inclusive empreendimentos em parceria com associações e cooperativas habitacionais habilitadas pela SEHAB ou pela COHAB-SP (São Paulo, 2021). Posteriormente, normas específicas da SEHAB regulamentaram a adesão de associações e cooperativas habitacionais e a modalidade Entidades, voltada ao atendimento de famílias de até três salários mínimos organizadas sob forma associativa (São Paulo, 2022a; São Paulo, 2022b). Mineiro (2026) caracteriza o Pode Entrar como um programa semelhante em concepção ao Minha Casa Minha Vida, no qual o Pode Entrar Entidades corresponde à modalidade voltada ao mutirão e à autogestão. O Pode Entrar Entidades pode ser compreendido como uma resposta municipal ao esvaziamento do MCMV-Entidades, deslocando para a prefeitura, para a COHAB-SP e para o orçamento municipal parte das funções anteriormente organizadas no âmbito federal.

[21]O Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) é um fundo municipal de natureza contábil, vinculado à política urbana do município de São Paulo, destinado ao financiamento de investimentos relacionados aos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais previstos ou decorrentes do Plano Diretor Estratégico. Seus recursos são compostos, entre outras fontes, por receitas da outorga onerosa do direito de construir, podendo ser aplicados em intervenções urbanas, habitação de interesse social, mobilidade, equipamentos públicos e melhorias urbanísticas, conforme as regras definidas pelo Plano Diretor e sua regulamentação (São Paulo, 2014; São Paulo, 2016).

Em relação ao MCMV-Entidades, o Pode Entrar Entidades preserva a centralidade das associações e cooperativas como agentes da produção habitacional e da modalidade reconhecida como autogestão como um dos regimes possíveis de execução dos empreendimentos. A diferença central está na escala de operação e na fonte dos recursos: enquanto o MCMV-Entidades dependia de seleção, financiamento federal e operação pela Caixa Econômica Federal, o Pode Entrar Entidades passou a depender de instrumentos municipais, com atuação da SEHAB e da COHAB-SP e mobilização de recursos locais. Em relação aos mutirões municipais da linhagem FUNAPS/FMH, especialmente aqueles retomados na gestão Marta, o programa recupera elementos como o repasse de recursos públicos, a presença de entidades organizadas, a contratação de assessoria técnica e a execução por autogestão. Sua especificidade está no fato de estar inserido em um programa habitacional mais amplo, que também contempla aquisição de unidades, requalificação de imóveis, locação subsidiada, empreitada e cogestão. Dessa forma, o Pode Entrar Entidades retoma elementos da tradição municipal dos mutirões, mas ainda não permite afirmar a estabilização de uma nova trajetória institucional.

A criação do Pode Entrar indica uma reativação parcial da modalidade de autogestão em um contexto político distinto daquele das experiências municipais anteriores. A retomada não ocorreu pela recomposição de um governo petista, como nos momentos de maior ativação da política no município, mas pela pressão persistente dos movimentos sociais em uma gestão de centro-direita. Mineiro (2026) associa também esse processo à atuação de lideranças históricas da política habitacional, entre elas o Padre Ticão, cuja intervenção teria mobilizado a memória política de Mário Covas para pressionar Bruno Covas a retomar uma agenda municipal de apoio à autogestão.

> O padre da família Covas é um padre chamado Padre Ticão, que é um padre progressista da teologia da libertação, bastante figuraça da luta popular de São Paulo (...). O Padre Ticão é uma referência política importante da cidade, e foi lá desde o começo dos processos dos mutirões, um dos fundadores da União dos Movimentos de Moradia (...). Então, o Ticão, ele chega no Bruno Covas e fala assim: 'olha, Bruno Covas é o seu avô, não sei, muita coisa junto, e de fato, fizeram muitos mutirões na Zona Leste e tal, não sei o quê, você tem que fazer um programa de mutirões'. (Mineiro, entrevista concedida à autora, 2026).

O relato sugere a permanência de redes políticas e simbólicas construídas desde os anos 1980 e 1990, que continuaram atuando na mediação entre movimentos sociais e governos mesmo em conjunturas menos favoráveis à autogestão. O caso do Mutirão Carolina Maria de Jesus, no Belém, sintetiza essa trajetória. Como mencionado anteriormente, o terreno havia sido viabilizado na gestão Haddad, por meio da política de destinação de áreas

públicas a entidades, e o empreendimento chegou a ser inscrito no MCMV-Entidades. Com a crise federal e a interrupção das contratações, o projeto permaneceu paralisado. A gestão Dória aprofundou essa interrupção, conforme relatado por Mineiro e pela mutirante entrevistada. A retomada ocorreu apenas com a inclusão do empreendimento no Pode Entrar Entidades, já em um arranjo financiado pelo município. Na entrevista, a mutirante destaca que a relação com a COHAB-SP permitiu maior proximidade técnica e maior possibilidade de negociação cotidiana em comparação com a Caixa Econômica Federal, embora também tenha apontado limites relevantes do novo arranjo. Entre eles, aparecem a maior rigidez da prestação de contas item a item, a ausência de adiantamento de medições - mecanismo existente no MCMV que facilitava o fluxo financeiro das obras - e o custo mais elevado para as famílias, que no Pode Entrar passam a pagar 15% da renda por 25 anos.

Essas diferenças indicam que a transferência da agenda de autogestão para uma base municipal não significou simples reprodução do MCMV-Entidades em escala local. O Pode Entrar Entidades reabriu uma via de financiamento para projetos paralisados, mas instituiu novas condições operacionais, financeiras e administrativas. A proximidade com a COHAB-SP ampliou a capacidade de diálogo técnico durante a execução das obras, enquanto o modelo de financiamento municipal impôs prestações mais longas e encargos maiores às famílias. A prestação de contas também passou a exigir maior detalhamento, alterando a rotina administrativa das entidades e assessorias.

O Pode Entrar Entidades representa uma reanimação municipal da autogestão em contexto de retração federal. Após a crise do MCMV-Entidades, parte da agenda que havia sido deslocada para a União voltou a ser disputada no município, agora por meio de novos instrumentos, novas fontes de financiamento e novas regras de execução. Esse movimento não recompõe o modelo originário do FUNAPS Comunitário, mas revela a capacidade dos movimentos de buscar novas arenas institucionais quando os canais anteriores se fecham. A trajetória do programa evidencia que a permanência dos mutirões dependeu da circulação entre escalas federativas, com ganhos de oportunidade e perdas sucessivas de autonomia.

No que diz respeito aos resultados dessa reativação, as informações públicas sobre o Pode Entrar tendem a divulgar números agregados do programa como um todo, reunindo modalidades distintas, o que dificulta identificar com precisão o volume de recursos e de unidades correspondente especificamente ao Pode Entrar Entidades. Essa dificuldade foi observada nos dados de execução orçamentária consultada, na qual os números são apresentados de forma conjugada do programa como um todo, sem discriminação clara da modalidade voltada à autogestão (São Paulo, 2026). As notícias oficiais mais recentes

indicam entregas pelo Pode Entrar Entidades já em 2025, como os empreendimentos de São Mateus e Itaquera, mas esses resultados ocorrem fora do período central analisado neste trabalho (São Paulo, 2025a; São Paulo, 2025b). No caso do Mutirão Carolina Maria de Jesus, visitado durante a pesquisa, a mutirante entrevistada relatou que a previsão de entrega era maio de 2026, indicando que a reativação municipal produziu avanço na obra, mas ainda sem conclusão dentro do recorte analisado. A trajetória municipal dos anos 2020 configura uma reanimação parcial da autogestão, marcada pela continuidade política do Pode Entrar, pela centralidade do orçamento local e pela baixa visibilidade específica da modalidade Entidades - problema que também aparecerá, com outras características, na análise da trajetória estadual.

Nos anos 2020, a trajetória estadual manteve a baixa visibilidade observada na década anterior. Os relatórios de gestão registram produção residual associada ao MCMV-Entidades e à Gestão Compartilhada, sem a recuperação de um programa estadual autônomo de mutirão. Em 2020, foram informadas 207 unidades entregues via MCMV-Entidades; em 2021, não houve entregas, com a justificativa da pandemia de Covid-19; em 2022, aparecem 237 unidades, novamente vinculadas ao MCMV-Entidades; em 2023, os relatórios indicam ausência de entregas. Esses dados sugerem que o governo estadual não produziu uma reativação própria da autogestão. A produção permaneceu dependente de arranjos federais ou de modalidades pouco diferenciadas nos registros administrativos, mantendo o mutirão em posição residual dentro da política habitacional paulista.

A reativação federal do Minha Casa Minha Vida em 2023, com a volta de Lula à Presidência, ocorre no limite final do recorte temporal desta pesquisa. A retomada formal do programa, incluindo a modalidade Entidades, sinaliza uma possível recomposição do canal federal de financiamento, mas ainda sem efeitos suficientes para alterar a trajetória analisada até 2023. Nesse sentido, a articulação do Projeto de Lei nº 4.216/2021 se apresenta como uma tentativa de estabilização institucional. Originado de sugestão vinculada à União Nacional por Moradia Popular, o projeto propõe a criação do Programa Nacional de Moradia por Autogestão e busca reconhecer o associativismo e o cooperativismo habitacionais como bases de uma política federal própria. Mineiro (2026) interpreta essa iniciativa como resposta à fragilidade recorrente dos programas autogestionários, cuja continuidade tem dependido da presença de governos politicamente favoráveis, da pressão dos movimentos e da disponibilidade conjuntural de recursos. A proposta legislativa, desse modo, explicita uma disputa de maior fôlego: retirar a autogestão da condição de modalidade periférica ou excepcional e convertê-la em componente permanente da política habitacional federal. O Projeto de Lei nº 4.216/2021 institui diretrizes para a produção de moradia por autogestão e

cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão, tendo origem em sugestão apresentada pela União Nacional por Moradia Popular à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados (Brasil, 2021a; Brasil, 2021b). Além disso, a volta do Minha Casa Minha Vida não elimina a vulnerabilidade da autogestão aos ciclos políticos. Essa preocupação aparece tanto na mobilização legislativa em torno do PL nº 4.216/2021 quanto na entrevista de Mineiro, para quem a proposta expressa a tentativa dos movimentos de transformar a autogestão em política federal estável, capaz de sobreviver às mudanças de governo e superar sua associação restrita a administrações progressistas (Brasil, 2024; Mineiro, 2026). Essa demanda expressa um diagnóstico recorrente ao longo da trajetória analisada em que a permanência da autogestão dependeu menos de uma institucionalização definitiva e mais de combinações instáveis entre governos alinhados, pressão dos movimentos, disponibilidade orçamentária e arranjos administrativos. Para os objetivos deste trabalho, o dado mais relevante é que os anos 2020 consolidam uma configuração fragmentada. A trajetória dos mutirões autogeridos chega ao final do recorte marcada por reanimação municipal parcial, dependência de instrumentos locais e incerteza quanto à recomposição federativa da autogestão.

8. Síntese comparativa dos arranjos institucionais

Os quadros a seguir sistematizam os principais programas, arranjos institucionais e ciclos políticos analisados ao longo da trajetória dos mutirões autogestionários em São Paulo, entre 1989 e 2023. Optou-se por organizar a síntese por nível de governo porque município, estado e União apresentaram padrões distintos de incorporação da demanda organizada. Os recortes temporais adotados correspondem a inflexões relevantes em cada escala.

A coluna “ciclo político/Executivo” identifica o governante e o partido predominante no período. A coluna “programa/instrumento” registra o nome formal ou a principal política mobilizada; a coluna “arranjo institucional” descreve a combinação entre escala federativa, agente operador, fonte de recurso, regras de implementação e atores envolvidos. A coluna “posição dos movimentos” sintetiza as funções desempenhadas por movimentos e entidades. Por fim, a coluna “característica do período” combina categorias mobilizadas a partir da literatura sobre trajetórias de políticas, conjuntamente com categorias descritivas construídas para organizar os achados desta pesquisa.

O Quadro 2 sintetiza a trajetória municipal, escala na qual os mutirões foram inicialmente institucionalizados como política pública. No município, a oscilação entre abertura e fechamento dos canais institucionais aparece de forma mais nítida: ativação no

FUNAPS Comunitário, retração nas gestões Maluf e Pitta, reanimação na gestão Marta, latência administrativa no ciclo Serra-Kassab, reconfiguração federativa durante a centralidade do MCMV-Entidades e reanimação parcial no período recente com o Pode Entrar Entidades. O quadro destaca como a posição dos movimentos variou entre participação direta na implementação, atuação defensiva, disputa por terra, preservação de redes e recomposição de canais locais.

Quadro 2 - Arranjos municipais dos programas de mutirão em São Paulo

Período	Ciclo político / Executivo	Programa Municipal	Arranjo institucional	Posição dos movimentos	Característica do período
1989-1992	Luiza Erundina (PT)	FUNAPS Comunitário	Financiamento municipal via FUNAPS, convênios com movimentos, atuação da HABI e assessorias técnicas.	Centralidade na política, organização da demanda, gestão de recursos, contratação de assessorias e acompanhamento da obra.	Ativação
1993-2000	Paulo Maluf (PDS)/ Celso Pitta (PPB)	Obras herdadas do FUNAPS	Suspensão/redução de repasses, auditorias, gestão de passivos e deslocamento da política para outras modalidades.	Defesa de contratos, pressão por retomada de obras, atuação em fóruns e preservação de redes militantes e técnicas.	Latência
2001-2004	Marta Suplicy (PT)	Programa de Mutirões	Reabertura de canais municipais, reorganização normativa, uso do Fundo Municipal de Habitação e fortalecimento do Conselho Municipal de Habitação.	Retorno a conselhos, canais institucionais e negociações sobre obras herdadas e novos convênios.	Reanimação
2005-2012	José Serra (PSDB) / Gilberto Kassab (DEM/PSD)	Programa de Mutirões	Gestão de passivos, conclusão de contratos herdados, baixa expansão programática e redução da centralidade política da modalidade.	Atuação defensiva, voltada à preservação de contratos, conclusão de passivos e manutenção de canais mínimos.	Latência
2013-2016	Fernando Haddad (PT)	MCMV-E	Município atua como viabilizador local de empreendimentos federalizados, especialmente por meio de terra, chamamentos e articulação institucional.	Disputa por terra, organização da demanda e articulação com o canal federal.	Reconfiguração federativa

2017-2020	João Dória (PSDB)/ Bruno Covas (PSDB)	-	Continuidade limitada, sem recomposição de programa municipal de mutirão como eixo estruturante.	Preservação de demandas e atuação dos movimentos em contexto de baixa abertura municipal.	Latência
2021-2024	Ricardo Nunes (MDB)	Pode Entrar Entidades	Programa municipal guarda-chuva, com modalidade voltada a entidades, orçamento local, atuação da COHAB-SP e regras próprias de contratação e prestação de contas.	Associações e cooperativas voltam a ter canal municipal específico, ainda recente e com baixa visibilidade de dados.	Reanimação

Fonte: Elaboração própria, com base na bibliografia, documentos oficiais, dados orçamentários e entrevistas analisadas.

O Quadro 3 organiza a trajetória estadual, cuja análise exige maior cautela metodológica. Diferentemente do município, onde os programas de mutirão aparecem com maior visibilidade institucional em determinados períodos, o âmbito estadual apresenta registros mais agregados, mudanças de nomenclatura e menor capacidade de discriminação territorial e programática. Os arranjos estaduais demonstram indícios de uma trajetória marcada por incorporação controlada da demanda organizada e baixa visibilidade. O quadro destaca como a participação dos movimentos permaneceu inscrita em posições mais tuteladas e administrativamente mediadas.

Quadro 3 - Arranjos estaduais dos programas de mutirão em São Paulo

Período	Ciclo político	Programa	Arranjo institucional	Posição dos movimentos	Característica do período
1991-1994	Luiz Antônio Fleury (PMDB)	Programa Mutirão UMM	Incorporação da demanda organizada, em contexto de aproximação entre movimentos e governo estadual.	Associações acessam uma nova arena institucional diante da retração municipal.	Ativação
1995-2000	Mário Covas (PSDB)	Programa Paulista de Mutirão (PPM)	Centralidade da CDHU, maior controle técnico-administrativo, padronização e articulação com empresas.	Associações permanecem presentes, mas com menor autonomia sobre projeto, contratação e execução.	Reconfiguração
2001-2010	Geraldo Alckmin / José Serra / Alberto Goldman	Pró-Lar Mutirão Associativo / Gestão Compartilhada / MCMV-E	Reclassificação do mutirão em programas mais amplos da CDHU e arranjos de gestão compartilhada.	Entidades permanecem na organização da demanda e em funções de implementação, mas com menor poder	Reconfiguração

	(PSDB)			decisório sobre o conjunto do processo produtivo.	
2011-2018	Geraldo Alckmin (PSDB) / Márcio França (PSB)	Casa Paulista / MCMV-E / Gestão Compartilhada	Estado atua de forma lateral, com complementação, apoio técnico, terrenos ou enquadramentos pouco legíveis nos dados.	Participação aparece diluída em categorias agregadas e arranjos híbridos.	Baixa visibilidade e apoio subnacional
2019-2022	João Doria / Rodrigo Garcia (PSDB)	MCMV-E	Ausência de recomposição de programa autônomo de mutirão; registros pouco diferenciados.	Associações seguem presentes de forma residual, sem centralidade programática clara.	Baixa visibilidade e permanência residual
2023	Tarcísio de Freitas (Republicanos)	MCMV-E	Continuidade de baixa legibilidade específica para mutirões e entidades dentro do recorte analisado.	Presença pouco identificável nos dados disponíveis.	Baixa visibilidade recente

Fonte: Elaboração própria, com base na bibliografia, documentos oficiais, dados orçamentários e entrevistas analisadas.

O quadro estadual evidencia uma trajetória distinta da municipal. No estado, a reconstrução estadual mostrou que a continuidade do repertório ocorreu sob crescente mediação da CDHU, com redução progressiva da autonomia das associações e incorporação do mutirão a arranjos mais amplos da política habitacional. Essa incorporação abriu uma arena estadual própria para os movimentos, cuja importância se tornou ainda maior nos momentos de retração municipal. Ao longo do tempo, a participação das entidades passou a aparecer associada à organização da demanda, à execução parcial, ao acompanhamento e à interlocução com a burocracia estadual, enquanto decisões sobre projeto, contratação, padronização e execução permaneceram mais concentradas na companhia habitacional e em seus arranjos técnico-administrativos. A baixa visibilidade dos anos 2010 e 2020 expressa a própria diluição do mutirão em categorias mais amplas, híbridas e menos legíveis da política estadual.

O Quadro 4 sintetiza os arranjos federais vinculados à agenda de autogestão. No plano federal, o PCS e MCMV-Entidades representam reconfigurações institucionais do repertório autogestionário que ampliaram a escala de atuação dos movimentos e submeteram sua participação a regras financeiras e fundiárias mais rígidas.

Quadro 4 - Arranjos federais vinculados à agenda de autogestão

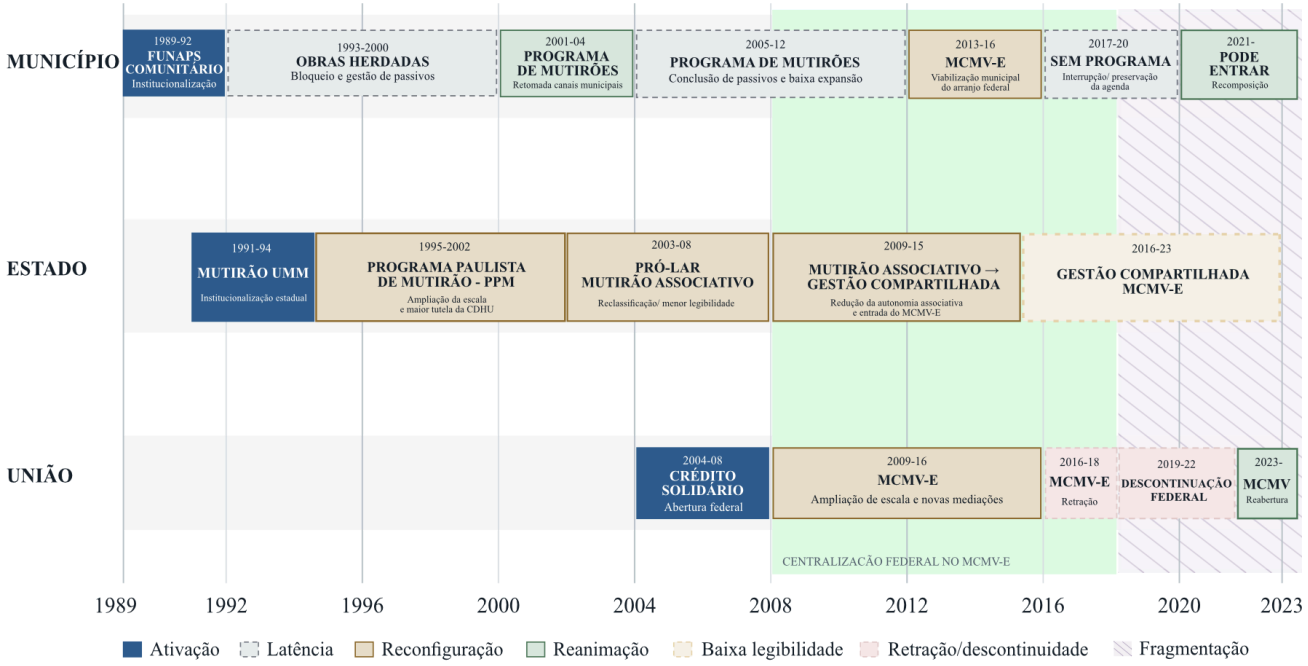
Período	Ciclo político	Programa	Arranjo institucional	Posição dos movimentos	Característica do período
2004-2008	Lula (PT)	Crédito Solidário (PCS)	Financiamento federal via FDS/Caixa, propostas apresentadas por entidades organizadoras e exigências operacionais nacionais.	Entidades organizam a demanda, apresentam propostas e passam a se relacionar com o agente financeiro federal.	Ativação
2009-2016	Lula / Dilma (PT)	MCMV-E	Modalidade federal voltada a entidades, operada pela Caixa/FDS, com regras bancárias, limites financeiros e disputa por terra.	Movimentos conquistam canal federal, mas sua atuação passa a depender da Caixa.	Reconfiguração
2016-2018	Dilma (PT) / Temer (PMDB)	MCMV-E	Redução da centralidade da agenda das entidades no interior da política federal.	Movimentos preservam pressão e demandas, mas com menor abertura federal.	Retração federal
2019-2022	Bolsonaro (PSL)	-	Paralisação do principal canal federal vinculado às entidades.	Movimentos perdem centralidade no arranjo federal e buscam recomposições locais.	Esvaziamento federal
2023	Lula (PT)	MCMV-E	Reabertura institucional ainda recente, sem efeitos suficientes dentro do recorte analisado.	Possível retomada da interlocução federal, mas ainda sem estabilização empírica no período.	Reativação federal incipiente

Fonte: Elaboração própria, com base na bibliografia, documentos oficiais, dados orçamentários e entrevistas analisadas.

A abertura de um canal nacional para as entidades ampliou a escala da agenda construída pelos movimentos, além de alterar suas condições de atuação. No PCS, as entidades passaram a organizar a demanda e apresentar propostas em relação direta com o agente financeiro federal. No MCMV-Entidades, os movimentos conquistaram uma modalidade específica no interior de um programa habitacional de grande escala, mas sua implementação ficou condicionada à Caixa Econômica Federal. O esvaziamento posterior deslocou novamente parte das estratégias para arenas locais e para a disputa pela recomposição federal em novo ciclo político.

Figura 2 - Síntese da trajetória dos programas de mutirão autogerido nas escalas

municipal, estadual e federal, 1989-2023



Fonte: elaboração própria, com base na pesquisa documental e bibliográfica.

Na leitura conjunta das três escalas, sintetizada na Figura 2, implementação, latência e reanimação não ocorreram necessariamente de forma coincidente entre município, estado e União. A ativação municipal do FUNAPS Comunitário, entre 1989 e 1992, coexistiu com o início da institucionalização estadual do mutirão a partir de 1991. Da mesma forma, a retração da política municipal durante os anos 1990 coincidiu com a ampliação do Programa Paulista de Mutirão, de modo que a latência municipal não correspondeu ao desaparecimento da autogestão nas demais arenas governamentais. A abertura federal pelo Crédito Solidário, em 2004, acrescentou uma terceira escala à trajetória e, posteriormente, o MCMV-Entidades assumiu maior centralidade entre 2009 e 2016, passando a fornecer regras e recursos que incidiam também sobre os arranjos municipal e estadual. A figura evidencia que a trajetória da autogestão não pode ser reduzida à sucessão de programas em uma única escala, pois períodos de retração em determinado nível coexistiram com processos de implementação ou reconfiguração em outros.

A relação entre os níveis de governo também variou ao longo do período. A institucionalização estadual dos anos 1990 constituiu uma trajetória paralela à municipal, acionada pelos movimentos a partir das experiências e capacidades acumuladas na cidade, sem que os dados permitam tratá-la como simples incidência do governo estadual sobre a política municipal. A configuração se altera com a entrada da União: sobretudo durante a

vigência do MCMV-Entidades, recursos, regras financeiras e agentes operadores federais passaram a condicionar mais diretamente as possibilidades de implementação nos níveis subnacionais. A retração desse arranjo a partir da segunda metade da década de 2010 reduziu o principal canal federal da autogestão e antecedeu a construção de uma nova alternativa municipal, inicialmente negociada durante a gestão Bruno Covas e institucionalizada pelo Pode Entrar a partir de 2021. A **Figura 2** sintetiza três configurações distintas de relação entre as escalas: coexistência de programas relativamente autônomos, influência de níveis superiores por meio de recursos e regulação e recomposição subnacional diante da retração federal.

9. Conclusão

A pergunta que orientou esta pesquisa foi: como mudanças de mandatos, redes de atores e articulações entre diferentes níveis de governo afetaram a trajetória dos mutirões autogeridos na política habitacional de São Paulo? A hipótese formulada inicialmente aproximava essa trajetória do padrão de *incremental progressivism* identificado por Marques (2021a; 2021b; 2023) para as políticas urbanas redistributivas paulistanas, considerando que os mutirões poderiam ser compreendidos como uma política de redistribuição difícil de trajetória oscilatória. A pesquisa confirma em grande medida essa hipótese. Os resultados indicam que o *incremental progressivism* oferece uma explicação consistente para as oscilações da política e para sua resiliência no âmbito municipal; já a trajetória de longo prazo dos mutirões exige incorporar os processos de institucionalização das relações socioestatais e a circulação do repertório autogestionário entre diferentes níveis de governo.

Por se tratar de uma política de redistribuição difícil, a produção habitacional cogestionada com movimentos sociais tenderia a apresentar maior sensibilidade às mudanças político-partidárias do que políticas redistributivas cujos custos e conflitos são menos identificáveis. Os resultados encontrados são compatíveis com essa afirmação. Como sintetizado nos quadros e na **Figura 2**, a implementação municipal foi mais intensa em mandatos mais próximos de movimentos sociais, sobretudo nas gestões Erundina e Marta Suplicy, enquanto governos menos permeáveis à agenda dos movimentos produziram retrações. A alternância política explica a intensidade da implementação e os momentos de ativação e reanimação. A trajetória, porém, não acompanhou sempre a alternância partidária, pois períodos adversos não eliminaram integralmente rede de atores e capacidades construídas anteriormente. Além disso, a criação do Pode Entrar Entidades durante uma administração de centro-direita reforça o limite de uma compreensão baseada exclusivamente numa explicação

via *partisan politics*.

Esse resultado também dialoga, de forma mais cautelosa, com o mecanismo do eleitor mediano mobilizado por Marques (2021b), segundo o qual governos de diferentes orientações podem ter incentivos para manter políticas redistributivas já institucionalizadas. A permanência parcial dos mutirões em governos não alinhados aos movimentos é compatível com essa expectativa, mas os dados reunidos nesta pesquisa não permitem avaliar diretamente se incentivos eleitorais foram determinantes nesses processos. No caso analisado, as evidências mais nítidas apontam para o peso das redes, a pressão dos movimentos e os encaixes institucionais.

Os mecanismos internos ao setor de políticas, destacados por Marques, acrescentam uma dimensão importante à explicação da trajetória dos programas de mutirão. Tais mecanismos permitem diferenciar a interrupção do desaparecimento de uma política. A *policy routinization* parece apresentar alcance mais limitado para o caso dos mutirões. De fato, a pesquisa encontrou instrumentos que adquiriram estabilidade e permaneceram disponíveis em diferentes conjunturas. A trajetória, porém, foi marcada por sucessivas mudanças de desenho e baixa implementação, o que dificulta caracterizá-la predominantemente como resultado da rotinização de um programa estabilizado.

O *embeddedness of civil society actors in policy sectors* aparece com maior força nos achados da pesquisa. Se as políticas são produzidas em redes historicamente construídas que conectam atores estatais e não estatais, mudanças de governo alteram posições e oportunidades sem necessariamente desfazer as relações acumuladas. Nos períodos de latência municipal, identificou-se episódios de circulação de atores entre movimentos, assessorias, universidades e em diferentes níveis de governo (inclusive o federal), sendo eventualmente acionados por certos mandatos para reestabelecer repertórios. O que se depreende disso é que a resiliência de políticas redistributivas não está necessariamente associada à continuidade formal de seus programas: a constituição de redes de atores com repertórios de conhecimentos e capacidades pode sustentar sua reanimação.

A entrada da autogestão no Estado por meio de sucessivas traduções institucionais. A noção de institucionalização de Szwako e Gurza Lavalle (2019) pressupõe justamente que repertórios e capacidades são transformados pelas interações socioestatais e que as reivindicações são sedimentadas seletivamente nas instituições. O FUNAPS Comunitário, os programas estaduais, Crédito Solidário, MCMV-Entidades e Pode Entrar Entidades registram essas diferentes formas pelas quais componentes do repertório autogestionário foram traduzidos e enquadrados pelo Estado.

A institucionalização do repertório autogestionário produziu progressivamente categorias e instrumentos que permitiram ao Estado reconhecer os movimentos como agentes possíveis da produção habitacional, incorporando a produção associativa ao conjunto de alternativas reconhecíveis pela burocracia, ainda que em escala reduzida. A necessidade de autorizar exceções no MCMV-Entidades (como a aprovação de terrenos acima dos tetos operacionais, além da flexibilização de prazos e tipologias arquitetônicas), diante da dificuldade de enquadrar a produção autogestionária nas regras padronizadas do programa, é um exemplo expressivo dessa interação, pois a presença do repertório autogestionário tensionou os próprios esquemas de classificação e procedimentos estatais.

A entrada dos movimentos em diferentes arranjos exigiu a construção de capacidades adequadas às burocracias com as quais passaram a interagir, o que demonstra que eles também foram transformados por essa institucionalização. Na gestão Marta, os conflitos em torno da prestação de contas dos mutirões municipais contribuíram para a formalização de procedimentos. Na trajetória estadual, associações foram progressivamente submetidas a uma relação mediada pela estrutura técnico-administrativa da CDHU. Já no plano federal, Crédito Solidário e MCMV-Entidades exigiram que entidades operassem segundo critérios financeiros da Caixa Econômica Federal. Essas trajetórias sugerem que, em cada novo encaixe, capacidades produzidas anteriormente puderam ser mobilizadas, enquanto novas exigências alteraram as formas de atuação. Sobreviver dentro do Estado significou também adaptar-se às formas pelas quais o próprio Estado tornou sua existência administrativamente possível.

Essa transformação recíproca aparece de forma clara nos movimentos de reconfiguração identificados na trajetória estadual. A continuidade da produção associativa em diferentes programas no estado não significou expansão do modelo municipal para outra escala, uma vez que a crescente centralidade da CDHU alterou a divisão de responsabilidades e reduziu o grau de autonomia das associações, enquanto a própria autogestão perdeu progressivamente identidade programática ao ser incorporada a estruturas mais amplas. Dessa forma, a categoria de reconfiguração permite registrar situações em que a institucionalização preserva componentes do repertório ao mesmo tempo que modifica outros. É desse tensionamento que deriva a ideia de permanência transformada utilizada para sintetizar a trajetória.

A **Figura 2** complexifica os achados esperados pela hipótese inicial ao situar a trajetória municipal em uma configuração multinível mais ampla. A retração dos mutirões no município durante os anos 1990 coincidiu com a institucionalização e expansão de programas estaduais. Posteriormente, a criação do Crédito Solidário e do MCMV-Entidades deslocou

para a União parte importante dos recursos e das oportunidades de implementação da agenda autogestionária. Com a retração desse canal federal, a disputa voltou a ganhar centralidade no município por meio do Pode Entrar Entidades. A perspectiva multinível mostra que a redução ou interrupção da política em uma escala não implicava o desaparecimento do repertório autogestionário do campo habitacional. Capacidades desenvolvidas podiam ser mobilizadas em outras arenas governamentais, preservando condições para retomadas posteriores no próprio município. Ao longo do período, porém, variaram tanto o grau de autonomia das iniciativas de cada escala quanto a distribuição de recursos e capacidades entre elas.

Essa variação expressa a distribuição desigual de autoridade e recursos entre níveis de governo discutida por Bichir (2018), em que diferentes dimensões de uma mesma política podem estar concentradas em uma escala e permanecer dependentes de decisões e capacidades situadas em outras. No caso do MCMV-Entidades, a concentração de recursos e a regulação no nível federal ampliou a capacidade da União e da Caixa de definir as condições de acesso e execução do programa, enquanto a implementação continuou dependente de capacidades subnacionais (sobretudo na viabilização da terra e do licenciamento, e na relação técnica e política com as entidades).

Essa reconfiguração entre escalas também dependeu da atuação dos próprios atores que conectavam essas arenas, dado que os movimentos não aparecem nessa trajetória como destinatários passivos das mudanças na distribuição federativa de competências. Experiências e capacidades acumuladas no município foram mobilizadas na disputa pela abertura da arena estadual; há evidências de que atores e conhecimentos vinculados a essas experiências participaram posteriormente da construção e da implementação de canais federais. Enquanto uma escala se fechava ou perdia capacidade de resposta, as organizações redirecionavam suas estratégias para outras arenas disponíveis. As conexões entre as escalas foi mediada por atores estatais e societais que acionavam níveis superiores de governo e reelaboravam suas estratégias a partir dos recursos e oportunidades produzidos por essas intervenções, se aproximando da ideia de sinergia e relação de influência recíproca de Sellers e Kwak (2011).

A articulação entre permanência das redes, circulação entre escalas e capacidade de acionar diferentes arenas é clara no episódio envolvendo Padre Ticão e Bruno Covas. Uma liderança vinculada às redes que participaram da construção da autogestão desde os anos 1980 ainda dispunha, décadas depois, de relações capazes de alcançar uma administração de centro-direita. Isso evidencia como vínculos podem permanecer disponíveis mesmo após mudanças de governo e ser reativados em novas conjunturas. O episódio aproxima empiricamente *embeddedness*, tecido relacional e política multinível, mostrando como esses

mecanismos podem operar de forma combinada. A resiliência dos mutirões parece decorrer justamente dessa combinação.

Os achados reunidos ao longo da pesquisa permitem, neste ponto, retomar a hipótese inicial e especificar o sentido em que ela se sustenta. O *incremental progressivism* descreve adequadamente a trajetória oscilatória da política municipal e oferece mecanismos importantes para explicar por que períodos de latência não levaram necessariamente à sua extinção. A permanência da modalidade autogestionária se dá pela reprodução de seu repertório, progressivamente institucionalizado em diferentes arranjos municipais, estaduais e federais. Sua resiliência resultou da interação entre os ciclos políticos e mecanismos acumulados no interior do setor. O resultado é uma trajetória oscilatória, mas marcada por uma permanência transformada do repertório.

A reconstrução da trajetória institucional baseou-se em fontes produzidas em condições muito distintas, o que constitui um primeiro limite da pesquisa. A baixa padronização dos registros e a reduzida legibilidade dos mutirões nos dados estaduais impediram a construção de séries plenamente equivalentes entre município, estado e União. Os dados quantitativos foram utilizados de forma descritiva e exploratória, e não permitem estabelecer relações causais entre os mecanismos discutidos e os resultados de implementação. As três entrevistas realizadas contribuíram para identificar relações e interpretações relevantes, mas seu caráter exploratório também recomenda cautela na generalização das percepções dos atores para toda a trajetória.

Esses limites indicam caminhos para o aprofundamento da pesquisa. Alguns exemplos são: a reconstrução das redes ao longo dos diferentes ciclos, que permitiria testar de maneira mais sistemática o papel atribuído ao tecido relacional do Estado; a trajetória estadual, cuja baixa legibilidade demanda investigação documental e novas entrevistas; e a circulação de atores entre as escalas municipal, estadual e federal. Por fim, o retorno do MCMV-Entidades a partir de 2023 ocorre no limite temporal desta pesquisa e ainda não oferece evidências suficientes para avaliar se representa uma nova reanimação duradoura do canal federal.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera (org.). **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Editora UnB, 2021. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/y9zwc>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2026.

ANTUNES, Maria Cristina Almeida. **A produção habitacional solidária: o processo participativo na organização do espaço urbano e na produção da moradia através de procedimentos autogestionários**. 2002. Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BARBOSA, Itaquê Santana. **O Estado e a produção habitacional pública**. 2008. Mestrado em Ciência Política - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BICHIR, Renata. GOVERNANÇA MULTINÍVEL. **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**, n. 19, p. 49-55, 2018.

BLANCO JUNIOR, Cid. **As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do programa integrado de inclusão social da Prefeitura de Santo André**. 2006. Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2006.

BONDUKI, Nabil Georges. **Criando territórios de utopia : a luta pela gestão popular em projetos, habitacionais**. 1987. Mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

BOTELHO, Adriano. **O financiamento e a financeirização do setor imobiliário: uma análise da produção do espaço e da segregação socio-espacial através do estudo do mercado da moradia na cidade de São Paulo**. 2005. Doutorado em Geografia Humana - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Movimentos defendem autogestão em obras para moradias populares**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1064583-movimentos-defendem-autogestao-em-obras-para-moradias-populares/>. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.216, de 2021**. Institui diretrizes para a produção de moradia por autogestão, cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposical=2303288> . Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.** Institui o Programa de Aceleração do Crescimento — PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm>. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Bases de Dados do Programa Minha Casa, Minha Vida.** Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/bases-de-dados-do-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. **Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 29, de 25 de junho de 2007.** Aprova o Manual de Instruções para Projetos Prioritários de Investimentos — PPI — Intervenções em Favelas. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2007b. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-29-2007_76544.html>. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRAZ, Juliana De Oliveira Barros. **Mutirões habitacionais: intervenção e pesquisa em um processo de construção de moradias populares**. 2008. Mestrado em Psicologia Social - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CAMARGO, Camila Moreno De. **Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios**. 2016. Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.

CONSTANTINO, Carlos Adriano Santos. **A COHAB-SP e uma nova política habitacional: o período 2001-2004**. 2007. Mestrado em Habitat - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DELEUSE BLIKSTAD, Karin. **O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação**. 2012. Mestra em Ciência Política - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.

DENIZO, Valentina. **Os produtos da política estadual de habitação na Região Metropolitana de São Paulo: elementos para análise de uma política metropolitana de habitação**. 2008. Dissertação de Mestrado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

DIAS, Edney Cielici. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação**. 2012. Mestrado em Ciência Política - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

FERREIRA, Marina Boaretto. Autoconstrução e autogestão habitacional no Brasil: um estudo comparativo em dois períodos: 1975-1986 e 2004-2018. **Journal of Urban Technology and Sustainability**, v. 3, n. 1, p. 51–64, 2020.

KWAK, André Fabiano Hoon. **Os sistemas de habitação, os instrumentos econômico-financeiros não-mercantis e a produção habitacional na França, Países Baixos e Brasil, entre 2003 e 2023.** Doutorado em Planejamento Urbano e Regional - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

LINHARES, Yara Ramos. A viabilidade da autogestão como política pública para a promoção do direito fundamental à moradia. São Paulo, 2023.

LOPES, João Marcos de Almeida. **Sobre arquitetos e sem-tetos: técnica e arquitetura como prática política**. 2011. Livre-docência - Universidade de São Paulo, 2011.

MARQUES, Eduardo Cesar. Continuity and Change of Urban Policies in São Paulo: Resilience, Latency, and Reanimation. **Urban Affairs Review**, v. 59, n. 2, p. 337–371, 2023.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006.

MARQUES, Eduardo Cesar (org.). **The politics of incremental progressivism: governments, governances and urban policy changes in São Paulo**. Hoboken, NJ West Sussex: Wiley, 2021a. (IJURR studies in urban and social change book series).

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Why do local governments produce redistributive urban policies?. **Journal of Urban Affairs**, v. 45, n. 4, p. 815-834, 2021b.

MIAGUSKO, Edson. **Movimentos de moradia e sem-teto em São Paulo: experiências no contexto do desmanche**. 2008. Doutorado em Sociologia - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MINEIRO, Edilson Henrique. **Limites e desafios institucionais da produção habitacional autogestionária no Brasil**. 2020. Dissertação de Mestrado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

MINEIRO, Edilson Henrique. Entrevista concedida à autora. São Paulo, 2026.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no Governo Lula**. 2009. Mestrado em Habitat - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MUTIRANTE do Mutirão Carolina Maria de Jesus. **Entrevista concedida à autora**. São Paulo, 2026.

PATERNIANI, Stella. Movimento é movimento, governo é governo?: a luta por moradia e a política habitacional em São Paulo. **IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES**, n. 10, 2013.

RODRIGUES, Leandro De Pádua. **A produção habitacional do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana de São Paulo**. 2015. Mestrado em Ciência Política - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RODRIGUES, Soraya. **Casa própria ou apropriada? duas abordagens: o FUNAPS Comunitário e o Projeto Cingapura**. 2006. Mestrado em Tecnologia da Arquitetura - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RODRIGUES, Evaniza Lopes; ROLNIK, Raquel. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. 2013. Dissertação de Mestrado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RONCONI, Reginaldo Luiz Nunes; MARTINS, Carlos Alberto Ferreira. **Habitacoes construidas com gerenciamento pelos usuarios, com organizacao da forca de trabalho em regime de mutirao: o programa funaps comunitario**. 1995. Dissertação de Mestrado - Universidade de São Paulo, 1995.

ROSA, Elaine Ferreira. **Autogestão no mutirão : subnovas e velhas questões**. 2012. Mestrado em Habitat - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ROSSI, Mônica Therezinha Bartie. **Habitação social e gestão associativa: avaliação dos programas promovidos pelo governo do Estado de São Paulo no período 1990 a 2008**. 2012. Doutorado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Política habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU**. 2003. Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

ROYER, Luciana de Oliveira. Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo. *In*: **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare).

ROYER, Luciana de Oliveira. Entrevista concedida à autora. São Paulo, 2026.

SABADI, Adriana Luz. **Vide meu endereço: um panorama do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades na cidade de São Paulo**. 2021. Dissertação de Mestrado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

SANTO AMORE, Caio; SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. **Lupa e telescópio: o mutirão em foco, São Paulo, anos 90 e atualidade**. 2005. Dissertação de Mestrado - Universidade de São Paulo, 2005.

SÃO PAULO (Município). Conselho Municipal de Habitação. **Resolução CMH nº 08/2004.** São Paulo: Conselho Municipal de Habitação, 2004.

SÃO PAULO (Município). Conselho Municipal de Habitação. **Resolução CMH nº 132/2019.** São Paulo: Conselho Municipal de Habitação, 2019.

SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 57.547, de 19 de dezembro de 2016.** Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano — FUNDURB, previsto pelos artigos 337 e seguintes da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 — Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57547-de-19-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 31 maio 2026.

SÃO PAULO (Estado). Governo do Estado de São Paulo. **Relatórios de gestão do Governo do Estado de São Paulo: exercícios de 2000 a 2023.** São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2001-2023. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx> . Acesso em: 10 mar. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 8.906, de 27 de abril de 1979.** Cria o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal — FUNAPS. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 1979.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 14.918, de 7 de maio de 2009.** Autoriza o Executivo a aplicar a concessão urbanística na área da Nova Luz. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2009.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 31 maio 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.587, de 12 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a autogestão na elaboração de projeto e construção de moradia no âmbito do Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/lei-16587-de-12-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 10 mar. 2026.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 17.638, de 9 de setembro de 2021.** Disciplina o Programa Pode Entrar, estabelecendo regras, mecanismos e instrumentos para sua operacionalização. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17638-de-9-de-setembro-de-2021>. Acesso em: 31 maio 2026.

SÃO PAULO (Município). **Pode Entrar: Prefeitura entrega 142 moradias para famílias de Itaquera, na Zona Leste.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 10 jul. 2025b. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/pode-entrar-prefeitura-entrega-142-moradias-para-fam%C3%ADlias-de-itaquera-na-zona-leste>. Acesso em: 31 maio 2026.

SÃO PAULO (Município). **Prefeitura entrega em São Mateus mais 154 apartamentos populares pelo Programa Pode Entrar.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 14 jun. 2025a. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/prefeitura-entrega-em-s%C3%A3o-mateus-mais-154-apartamentos-populares-pelo-programa-pode-entrar> Acesso em: 31 maio 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal da Fazenda. **Execução orçamentária.** São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2026. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>. Acesso em: 18 mar. 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. Conselho Municipal de Habitação. **Resolução CMH nº 132, de 12 de dezembro de 2019.** Aprova o Programa Pode Entrar. São Paulo: Conselho Municipal de Habitação, 2019. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-habitac

ao-sehab-cmh-132-de-12-de-fevereiro-de-2019/consolidado>. Acesso em: 31 maio 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Instrução Normativa SEHAB nº 3, de 24 de junho de 2022.** Disciplina o Programa Pode Entrar — Modalidade Entidades. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2022b. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-3-de-24-de-junho-de-2022>. Acesso em: 31 maio 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Programa Mutirão ganha impulso**. *Notícias da Habitação*, São Paulo, n. 52, 11 jun. 2008.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Programa de Mutirão**. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 12 jun. 2008. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/habitacao/w/noticias/3748>. Acesso em: 13 mar. 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Programas: Mutirões**. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 15 set. 2009. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/habitacao/w/programas/3378>. Acesso em: 13 mar. 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Habitação. **Portaria SEHAB nº 40, de 27 de abril de 2022.** Regra a adesão das associações e cooperativas habitacionais ao Programa Pode Entrar. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2022a. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-40-de-27-de-abril-de-2022>. Acesso em: 31 maio 2026.

SELLERS, Jefferey M.; KWAK, Sun-Young. State and Society in Local Governance: Lessons from a Multilevel Comparison: State and society in local governance. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 35, n. 3, p. 620–643, 2011.

SILVA, Maria da Graça Plenamente. **Percurso da ação pública nas áreas informais do município de São Paulo: urbanização de favelas, mutirão e autoconstrução - 1979 - 1994**. 2009. Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SILVA, Renata Gomes da. **Relações entre os entes federados nas políticas públicas de habitação: uma análise do sistema nacional de habitação de interesse social**. 2014. Mestrado em Direito do Estado - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. “Seeing Like a Social Movement”: Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 38, n. 2, p. 411–434, 2019.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85–102, 2016.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. **Luciana de Oliveira Royer.** São Paulo: FAU-USP, [s.d.]. Disponível em: <https://www.fau.usp.br/docente/luciana-de-oliveira-royer/>. Acesso em: 10 abr. 2026.

Anexo II - Roteiro semiestruturado de entrevista com Luciana de Oliveira Royer

1. Trajetória da entrevistada

Poderia contar sua trajetória acadêmica e profissional no campo da política habitacional?

Como surgiu seu interesse pela política habitacional estadual e pela CDHU?

Em que momento você passou a ter contato com programas de mutirão, autogestão ou produção habitacional por associações?

2. Política habitacional estadual e CDHU

Como você caracteriza a política habitacional estadual em São Paulo a partir dos anos 1980 e 1990?

Qual foi o papel da CDHU na estruturação da produção habitacional no estado?

Como a CDHU incorporou demandas dos movimentos de moradia?

Como se dava a relação entre CDHU, movimentos sociais, associações e assessorias técnicas?

3. Programas estaduais de mutirão

Como você interpreta a criação do Programa Mutirão UMM?

Qual era a relação desse programa com a experiência municipal do FUNAPS Comunitário?

O que mudou com a passagem para o Programa Paulista de Mutirão?

Quais eram as principais diferenças entre o desenho municipal e o desenho estadual dos mutirões?

Como o uso de projetos padronizados ou de maior controle técnico-administrativo afetava a autonomia das associações e das assessorias técnicas?

4. Mudanças políticas e institucionais

Como as mudanças de governo no estado afetaram a trajetória dos mutirões?

Que atores políticos ou técnicos foram relevantes para a formulação ou manutenção desses programas?

Como você interpreta a redução da centralidade dos mutirões estaduais nos anos 2000?

A criação do Crédito Solidário e do Minha Casa Minha Vida Entidades deslocou a atenção dos movimentos para o plano federal?

5. Fontes, lacunas e interpretação geral

Quais documentos são mais importantes para reconstruir a trajetória estadual dos mutirões?

Os relatórios da CDHU e os relatórios de gestão do governo estadual permitem acompanhar essa trajetória com precisão?

Por que a política estadual aparece menos na literatura sobre mutirão e autogestão?

O nível estadual pode ser entendido como continuidade, adaptação ou reconfiguração da experiência municipal?

Como você avalia o grau de autogestão presente nos programas estaduais?

Há algum documento, autor ou pessoa que você indicaria para aprofundar essa dimensão da pesquisa?

Anexo III - Roteiro semiestruturado de entrevista com Edilson Mineiro

1. Trajetória do entrevistado

Poderia contar sua trajetória de atuação junto aos movimentos de moradia?

Quando você passou a acompanhar os programas de mutirão e autogestão em São Paulo?

Qual foi sua relação com movimentos como a UMM, Leste 1, Fórum de Mutirões ou outras organizações de moradia?

Como sua atuação profissional se relacionou com a assessoria jurídica e política desses movimentos?

2. Formação do repertório autogestionário

Como você interpreta a formação dos movimentos de moradia em São Paulo nos anos 1980?

Qual foi o papel das Comunidades Eclesiais de Base, da Teologia da Libertação, das assessorias técnicas e dos profissionais progressistas nesse processo?

Como a experiência do FUNAPS Comunitário se relacionou com esse campo de atores?

O que diferenciava a autogestão defendida pelos movimentos de outras formas de produção habitacional?

3. Relação entre movimentos sociais e Estado

Como se deu a relação entre movimentos de moradia e poder público ao longo das diferentes gestões municipais?

Quais foram os principais canais de negociação, pressão e participação institucional?

Como os movimentos disputavam terra, financiamento, regras, projetos e formas de execução?

Como as gestões municipais alteraram as possibilidades de continuidade dos mutirões?

4. Escala estadual e escala federal

Como você interpreta a passagem dos mutirões para o nível estadual?

Qual foi o papel da CDHU na reconfiguração do repertório autogestionário?

Como você avalia o Programa Crédito Solidário?

Como você avalia o Minha Casa Minha Vida Entidades?

O que mudou quando a Caixa Econômica Federal passou a operar a política?

Quais foram os principais obstáculos financeiros, fundiários, bancários e jurídicos enfrentados pelas entidades?

5. Institucionalização, legislação e instrumentos

Qual foi a importância da legislação municipal sobre autogestão?

Por que era importante fixar juridicamente um conceito de autogestão?

Como fundos, convênios, contratos, conselhos, chamamentos públicos e agentes operadores interferiram na trajetória da autogestão?

Que instrumentos contribuíram para preservar a autogestão e quais dificultaram sua execução?

6. Pode Entrar Entidades e cenário recente

Como surgiu o Pode Entrar Entidades?

Qual foi o papel dos movimentos sociais na criação ou disputa desse programa?

Como você diferencia o Pode Entrar Entidades de outras modalidades do programa Pode Entrar?

O Pode Entrar Entidades representa retomada, reconfiguração ou fragmentação da autogestão?

Como você avalia o caso do Mutirão Carolina Maria de Jesus nessa trajetória?

7. Fechamento

Quais períodos, programas ou atores ainda são pouco estudados nessa trajetória?

Que documentos, pessoas ou experiências você indicaria para aprofundar a pesquisa?

Qual é hoje o principal desafio da autogestão como política habitacional?

Anexo IV - Roteiro semiestruturado de entrevista com mutirante do Mutirão Carolina Maria de Jesus

1. Trajetória pessoal e entrada no movimento

Poderia contar sua trajetória e sua relação com o movimento de moradia?

Como você entrou no movimento?

Sua família já tinha relação anterior com mutirão ou movimento de moradia?

O que significou, para você, entender a moradia como algo conquistado por meio da organização coletiva?

2. História do Mutirão Carolina Maria de Jesus

Como você reconstrói a história da luta pelo terreno do Carolina Maria de Jesus?

Há quanto tempo os movimentos disputavam esse terreno?

Por que esse terreno era importante para os movimentos?

Como foi o processo de seleção do projeto e da entidade?

Qual foi o papel da localização, da proximidade do centro e da disputa com construtoras?

3. Relação com governos e programas habitacionais

Como o projeto se relacionou com a gestão municipal que selecionou ou viabilizou inicialmente o empreendimento?

O empreendimento chegou a ser inscrito no Minha Casa Minha Vida Entidades? Como foi esse processo?

O que aconteceu com a obra após a crise do Minha Casa Minha Vida Entidades e as mudanças no governo federal?

Como as mudanças de gestão municipal afetaram o projeto?

Como ocorreu a retomada pelo Pode Entrar Entidades?

Como você avalia a relação com a prefeitura e com a COHAB-SP?

4. Organização da obra e cotidiano da autogestão

Como funciona a organização cotidiana da obra?

Quais decisões são tomadas pela associação ou pelo movimento?

Como são escolhidos ou contratados profissionais, empresas e assessorias?

Como funciona a prestação de contas?

Quais são as principais dificuldades administrativas enfrentadas pelo movimento?

5. Trabalho mutirante

Como funciona o trabalho mutirante hoje?

Com que frequência as famílias participam dos mutirões?

O trabalho mutirante é remunerado?

Existem mutirantes contratados para funções específicas durante a semana?

O que mudou entre os mutirões antigos, mais associados à construção direta, e os mutirões atuais em empreendimentos verticalizados?

6. MCMV-Entidades e Pode Entrar Entidades

Quais diferenças você percebe entre o Minha Casa Minha Vida Entidades e o Pode Entrar Entidades?

Como mudaram as regras de pagamento, financiamento e prestação de contas?

A relação com a COHAB-SP é diferente da relação com a Caixa Econômica Federal?

Quais aspectos do Pode Entrar facilitaram a retomada da obra?

Quais aspectos criaram novas dificuldades para as famílias e para a associação?

7. Sentido político da experiência

O que significa participar de um mutirão hoje?

Como você define autogestão a partir da experiência concreta do Carolina Maria de Jesus?

Quais práticas coletivas permanecem importantes na obra?

O que essa experiência ensina sobre movimento de moradia, direito à cidade e acesso à terra bem localizada?

Há algo que você gostaria de acrescentar sobre a história do Carolina Maria de Jesus ou sobre os mutirões atuais?

Anexo V - Registro fotográfico da visita de campo ao Mutirão Carolina Maria de Jesus

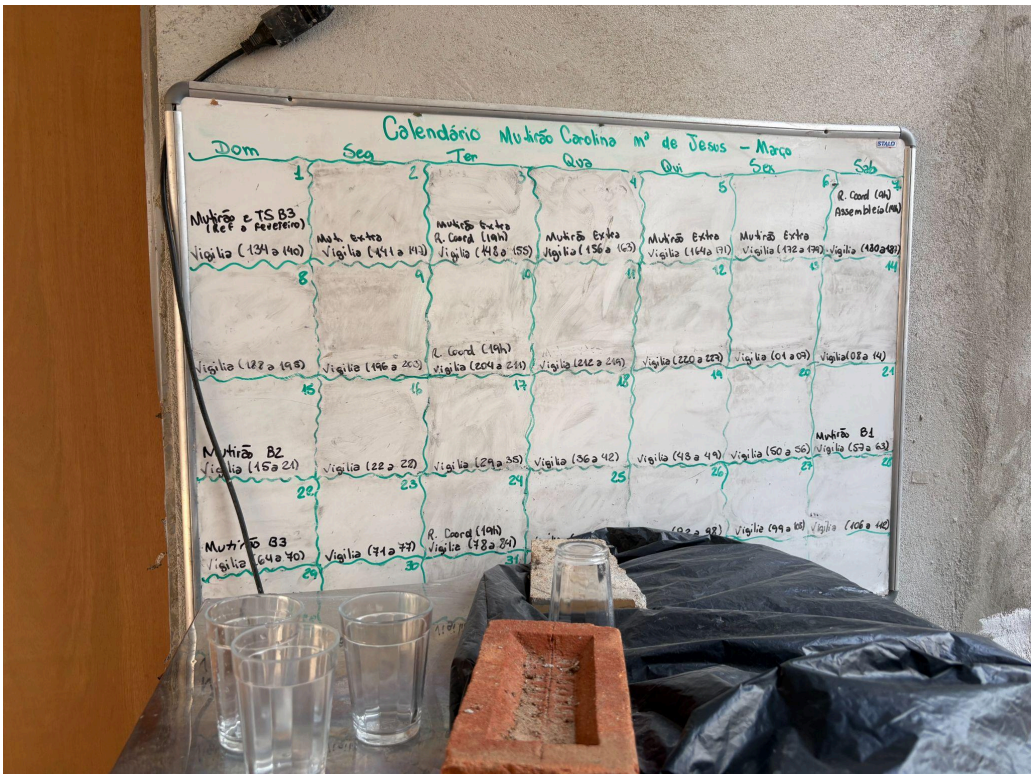
As imagens abaixo registram aspectos observados durante a visita de campo ao Mutirão Carolina Maria de Jesus, realizada no âmbito da pesquisa. Foram selecionadas fotografias que documentam a identificação institucional do empreendimento, a organização cotidiana das atividades e sua inserção urbana, sem exposição direta de pessoas identificáveis.

Figura 1 - Placa de identificação do empreendimento Belém/Mutirão Carolina Maria de Jesus, vinculado ao Programa Pode Entrar. São Paulo, 2026.



Fonte: registro da autora.

Figura 2 - Calendário de organização das atividades do Mutirão Carolina Maria de Jesus. São Paulo, 2026.



Fonte: registro da autora.

Figura 3 - Entorno urbano do Mutirão Carolina Maria de Jesus, com proximidade à infraestrutura de transporte e a empreendimentos verticais. São Paulo, 2026.



Fonte: registro da autora.