

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
Estudos Organizacionais e Sociedade

KARINA LIPPEL

**MORADIA, GÊNERO E DIREITO À CIDADE: LIMITES NA
INCORPORAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DAS MULHERES NO PLANO
DE MORADIA POPULAR DE MARINGÁ**

Apoio: CAPES

Maringá

2026

KARINA LIPPEL

**MORADIA, GÊNERO E DIREITO À CIDADE: LIMITES NA
INCORPORAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DAS MULHERES NO PLANO
DE MORADIA POPULAR DE MARINGÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Estadual de Maringá - PPA/UEM, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Priscilla Borgonhoni Chagas.

Apoio: CAPES

ODSs Contemplados: 05 e 10

Maringá

2026

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central Maria Grazia Zolet - UEM, Maringá - PR, Brasil)

L765m

Lippel, Karina

Moradia, gênero e direito à cidade : limites na incorporação das experiências das mulheres no plano de moradia popular de Maringá / Karina Lippel. -- Maringá, PR, 2026. 181 f. : il. color., figs., tabs., mapas

Orientadora: Profa. Dra. Priscilla Borgonhoni Chagas.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2026.

1. Política habitacional - Maringá (PR). 2. Habitação popular - Maringá (PR). 3. Mulheres - Aspectos sociais. 4. Políticas públicas - Maringá (PR). 5. Direito à moradia. I. Chagas, Priscilla Borgonhoni, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 23.ed. 363.5

Vanessa de Souza Pianovski - CRB 9/1804



ATA DE DEFESA PÚBLICA

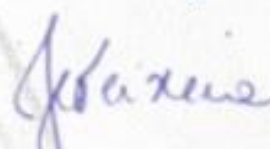
Aos oito dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e seis, às catorze horas, realizou-se a apresentação do Trabalho de Conclusão, sob o título: "Moradia, gênero e direito à cidade: limites na incorporação das experiências das mulheres no plano de moradia popular de Maringá", de autoria de **KARINA LIPPEL**, aluna(o) do Programa de Pós-Graduação em Administração (Mestrado) – Área de Concentração: Organizações e Mercado. A Banca Examinadora esteve constituída pelos docentes: Dr^a Priscilla Borgonhoni Chagas (presidente); Dr^a Juliana Cristina Teixeira (membra examinadora externa – PPGAdm/UFES); e Dr^a Josiane Silva de Oliveira (membra examinadora do PPA).

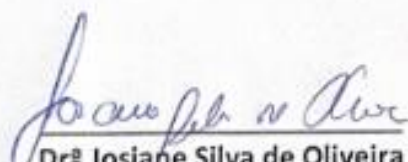
Concluídos os trabalhos de apresentação e arguição, a banca examinadora faz constar a(o) candidata(o) a condição de: **Aprovada(o)**; **Aprovada(o) com correções**; **Reprovada(o)** pela Banca Examinadora. E, para constar, foi lavrada a presente Ata, que vai assinada pelo coordenador e pelos membros da Banca Examinadora.

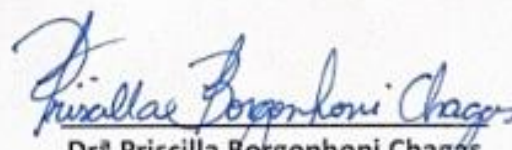
OBS: Esta ata não vale como certificado de conclusão do curso de pós-graduação em Administração. A obtenção da titulação de mestre em Administração está condicionada ao depósito da versão definitiva em PDF e não editável, com todas as correções feitas e atestadas pelo orientador, com a ficha catalográfica da BCE/UEM, no prazo máximo estabelecido no regimento do Programa, de acordo com a condição de aprovação.

Maringá, 8 de junho de 2026.


Dr^a Priscilla Borgonhoni Chagas
(Presidente)


Dr^a Juliana Cristina Teixeira
(membra examinadora externa – PPGAdm/UFES)


Dr^a Josiane Silva de Oliveira
(membra examinadora do PPA)


Dr^a Priscilla Borgonhoni Chagas
(coordenadora adjunta do PPA)

AGRADECIMENTOS

Primeiro, agradeço à minha mãe, às minhas irmãs e à minha família, formada por tantas mulheres que sempre me impulsionaram a ser quem eu sou e quem eu poderia ser.

À minha mãe, por ser meu alicerce desde sempre e a pessoa mais importante da minha história. Sempre me incentivou a estudar, por mim e por ela, que não teve a oportunidade de fazer uma faculdade. Mais do que isso, foi ela quem tornou possível que eu chegasse até aqui. Ser a primeira pessoa da minha família a ingressar em um programa de mestrado nunca foi uma conquista somente minha. Foi por causa da dupla jornada da minha mãe, que trabalha fora e, quando chega em casa, ainda lava roupa, faz janta e cuida de tudo, que eu pude, além do trabalho, me dedicar ao mestrado e à escrita desta dissertação. Nada disso foi por acaso. Este trabalho também foi construído pelas suas mãos, todos os dias, nos cuidados silenciosos que sustentaram a minha caminhada. Obrigada por isso e por tudo, mãe.

Às minhas irmãs, Gabriela, Malu e Laura, por todo apoio. À Gabriela, que mesmo de longe nunca deixou de estar presente, sempre com palavras de incentivo e carinho. À Malu e à Laura, que estão comigo todos os dias, dividindo a rotina e tornando tudo mais leve. Obrigada por toda ajuda, por cada louça lavada, por cada carona, por arrumar minha cama para eu dormir um pouco mais, e por serem, além de irmãs, minhas melhores amigas.

Às minhas tias, em especial, que sempre foram a base da nossa família. Foram elas que sustentaram suas casas e mantiveram tudo funcionando, muitas vezes sem um homem presente. Cresci vendo isso de perto. Talvez não fosse o ideal, mas foi o que existiu, e foi isso que me ensinou muito sobre a vida. Todas as mulheres da minha família, em algum momento, tiveram que lidar com dificuldades que não deveriam ser naturais. E, ainda assim, seguiram. Se hoje eu tenho um mínimo de senso crítico e consigo olhar para o mundo de outra forma, é por causa de vocês. Obrigada.

À minha família como um todo, meus tios, minhas primas e primos, que também fizeram parte dessa caminhada. E às minhas avós, que já não estão aqui, mas que foram fundamentais para tudo isso existir. Foram mulheres de outros tempos, que viveram uma realidade muito diferente da minha, com menos escolhas e outros caminhos possíveis. Suas vidas foram marcadas principalmente pelo cuidado com a família e pelo trabalho dentro de casa. Espero que, de algum lugar, possam ver até onde eu cheguei.

À minha amiga Giuly, minha melhor amiga desde 2010. Foi a primeira pessoa próxima a mim a ingressar em um mestrado e, de alguma forma, me fez enxergar que esse caminho também era possível para mim. Ao longo dos anos, sempre foi muito importante.

Às minhas amigas que estiveram comigo desde a graduação. Bruna e Tais continuam presentes até hoje, e com elas dividi uma fase importante da minha vida. Thais e Carol, que conheci no Centro Acadêmico, e também seguiram comigo para o mestrado. Com vocês compartilhei angústias, inseguranças e conquistas. Ter vocês por perto fez tudo ser mais leve. Carol, em especial, foi meu primeiro vínculo mais próximo em Maringá, alguém com quem pude dividir essa nova fase. E Thais se tornou um porto seguro ao longo desse caminho, alguém com quem sempre pude contar, nos dias bons e ruins.

Ao meu amigo Lener, minha duplinha de graduação e mestrado, por estar sempre presente ao longo desses anos. Pelas conversas, risadas e por tornar o caminho mais leve, mesmo nos momentos mais difíceis.

Às colegas que tive o prazer de conhecer ao longo dessa jornada, Ana, Marcela e Emilly, que, de diferentes formas, também foram importantes nesse processo.

Aos meus amigos resulters, por tornarem mais leve o desafio de conciliar trabalho e mestrado. Em especial, à Tainara, minha líder, que sempre compreendeu minhas ausências e apoiou meus estudos, e à Yarin, que sempre esteve por perto, incentivando e sendo um exemplo de cuidado e presença.

À professora Josiane, que despertou em mim, ainda no primeiro ano da graduação, o interesse pelo caminho acadêmico. Foi com ela que comecei a enxergar as possibilidades da Administração para além do que eu imaginava, e a entender que a pesquisa poderia ser uma forma de contribuir para mudanças no mundo.

Aos professores João Otávio, Francielli e Sara, que também foram importantes nesse processo durante a graduação. Cada um, à sua maneira, contribuiu para que eu seguisse por esse caminho e acreditasse nele como uma possibilidade real.

À minha orientadora, professora Priscilla, por todos os aprendizados construídos ao longo desta trajetória. Agradeço pela orientação e pela paciência durante todo o processo de

construção desta dissertação. Seu apoio e seus ensinamentos foram fundamentais não apenas para a realização deste trabalho, mas também para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

Também agradeço a todas as mulheres que contribuíram com esta pesquisa. Àquelas que compartilharam suas experiências, suas histórias e seu tempo comigo, tornando possível a construção deste trabalho. Este estudo só existe porque vocês aceitaram falar, lembrar e dividir partes importantes de suas vidas.

Agradeço também às mulheres que vieram antes de mim e abriram caminhos para que eu pudesse estar aqui hoje. Àquelas com quem não consegui conversar ao longo da pesquisa, muitas vezes porque estavam ocupadas com a vida, sustentando suas rotinas, suas casas e suas famílias. E às autoras que leio e admiro, que me ajudaram a construir este trabalho e a enxergar o mundo de outras formas.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, acreditaram em mim, inclusive quando eu mesma duvidei.

RESUMO

A desigualdade habitacional no Brasil tem gênero e está enraizada em uma construção histórica que atribuiu às mulheres o lugar do lar sem assegurar a elas o direito à casa. Dados mostram que 62,2% das pessoas afetadas pelo déficit habitacional no país são mulheres, 68,7% são pessoas negras e 41,1% vivem com renda de até um salário-mínimo, mostrando que a precariedade da moradia é atravessada não apenas pela classe, mas também pelo gênero e pela raça. Em Maringá, essa desigualdade se materializa em números: 76,4% das inscrições na fila da habitação foram feitas por mulheres, o que confirma que são elas as mais impactadas pela ausência de políticas habitacionais efetivas. Essa realidade desafia a imagem de Maringá como “a melhor cidade para se viver” e mostra que esse reconhecimento não vale igualmente para todos, sobretudo para as mulheres em situação de vulnerabilidade. Esta dissertação teve como objetivo compreender como foi a participação das mulheres no processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá. Os objetivos específicos da pesquisa foram descrever as dinâmicas de participação das mulheres nas reuniões e oficinas do processo de elaboração do Plano; identificar as demandas relacionadas às mulheres que emergiram durante as discussões; mapear de que maneira essas demandas foram contempladas ou relegadas no documento final e; discutir sobre os limites e possibilidades de tratar a participação das mulheres como pauta pública. Considerou-se que, se as mulheres são maioria entre aquelas que aguardam por uma moradia, a política habitacional precisa ser analisada sob a perspectiva de gênero. No entanto, os espaços públicos de debate urbano nem sempre contemplaram de forma efetiva a diversidade das mulheres, permanecendo, muitas vezes, restritos a representantes já engajadas em conselhos, fóruns e movimentos sociais. A pesquisa foi de natureza qualitativa e recorreu à observação, análise documental e entrevistas semiestruturadas com mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional, mulheres que participaram do processo do Plano e mulheres que atuavam na formulação e gestão de políticas públicas. Ao reconhecer que a produção acadêmica também carrega marcas da colonialidade do saber, buscou-se alinhar a metodologia a uma perspectiva decolonial, situada e reflexiva, comprometida com as experiências das mulheres. Os resultados evidenciaram que, embora as mulheres estivessem presentes em diferentes momentos do processo participativo, essa presença não se converteu necessariamente em construção coletiva de pautas de gênero ou em incidência efetiva sobre o documento final do Plano. Observou-se que a participação foi atravessada por limites relacionados ao trabalho, cuidado, deslocamento e acesso aos espaços institucionais, dificultando principalmente a presença das mulheres mais afetadas pelo déficit habitacional. Além disso, identificou-se que as discussões sobre gênero apareceram de forma pontual e pouco articulada às estratégias habitacionais propostas, revelando os limites da participação democrática e a dificuldade de consolidar a moradia como pauta pública atravessada pelas desigualdades de gênero, classe e raça.

Palavras-chave: Gênero. Participação. Habitação Popular. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Housing inequality in Brazil is deeply gendered and rooted in a historical structure that assigned women to the domestic sphere without guaranteeing them the right to housing. Data shows that 62.2% of the people affected by the housing deficit in the country are women, 68.7% are Black people, and 41.1% live on an income of up to one minimum wage, demonstrating that housing precarity is shaped not only by class, but also by gender and race. In Maringá, this inequality becomes evident in the numbers: 76.4% of the registrations on the housing waiting list were made by women, confirming that they are the group most affected by the absence of effective housing policies. This reality challenges the image of Maringá as “the best city to live in” and reveals that such recognition does not apply equally to everyone, especially women living in vulnerable conditions. This dissertation aimed to understand how women participated in the process of drafting the Popular Housing Plan of Maringá. The specific objectives of the research were to describe the dynamics of women’s participation in the meetings and workshops held during the drafting process of the Plan; identify the demands related to women that emerged throughout the discussions; map how these demands were incorporated or neglected in the final document; and discuss the limits and possibilities of treating women’s participation as a public issue. It was considered that, if women represent the majority of those waiting for housing, housing policy must be analyzed from a gender perspective. However, proper public spaces for urban debate did not always effectively include the diversity of women, often remaining restricted to representatives already engaged in councils, forums, and social movements. The research adopted a qualitative approach and relied on observation, document analysis, and semi-structured interviews with women directly affected by the housing deficit, women who participated in the planning process, and women involved in the formulation and management of public policies. By recognizing that academic production also carries traces of the coloniality of knowledge, the methodology sought to align itself with a decolonial, situated, and reflexive perspective committed to women’s experiences. The findings revealed that, although women were present at different moments of the participatory process, this presence did not necessarily translate into the collective construction of gender agendas or into effective influence on the final document of the Plan. Participation was shaped by limitations related to work, care responsibilities, mobility, and access to institutional spaces, particularly restricting the participation of women most affected by the housing deficit. Furthermore, discussions on gender appeared only sporadically and were weakly articulated with the proposed housing strategies, revealing the limits of democratic participation and the difficulty of consolidating housing as a public issue shaped by inequalities of gender, class, and race.

Keywords: Gender. Participation. Popular Housing. Public Policies.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Problemáticas mais relevantes apontadas a partir do diagnóstico levantado	66
Quadro 2	Marcadores sociais das mulheres participantes	91
Quadro 3	Categorias de análise e elementos interpretativos da pesquisa	93
Quadro 4	Principais barreiras à participação das mulheres no processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá	122
Quadro 5	Demandas das mulheres e sua incorporação no Plano de Moradia Popular de Maringá	151

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização de Maringá	59
Figura 2	Região Metropolitana de Maringá	60
Figura 3	Planta esquemática da cidade de Maringá segundo o padrão econômico	61
Figura 4	Localização dos conjuntos habitacionais implantados até 1983	62
Figura 5	Etapas e produtos do Plano de Moradia Popular de Maringá	71
Figura 6	Cronograma de eventos públicos previstos na etapa 1	71
Figura 7	Distribuição territorial das Unidades Básicas de Saúde e da renda dos cadastrados (e-SUS)	76
Figura 8	Cronograma de eventos públicos previstos na etapa 2	778
Figura 9	Cronograma de eventos públicos previstos na etapa 3	789
Figura 10	Interface da plataforma <i>All Our Ideas</i> utilizada na Oficina 03	105
Figura 11	Divisão e abrangência das APGTs de Maringá	125
Figura 12	Mapa Social de Maringá	126

LISTA DE SIGLAS

ACIM	Associação Comercial e Empresarial de Maringá
A.COMUM	Assessoria Coletiva de Mulheres pela Moradia
APGT	Assembleia de Planejamento e Gestão Territorial
ATHIS	Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAC	Centro de Ação Cultural Márcia Costa
CHPEP	Caixa de Habitação Popular do Paraná
CODEM	Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CMNP	Companhia Melhoramentos Norte do Paraná
CTNP	Companhia de Terras Norte do Paraná
FADEC	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IPPLAM	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá
MCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
ProZEIS	Programa Habitacional Zonas Especiais de Interesse Social
RMM	Região Metropolitana de Maringá
SEMOB	Secretaria de Mobilidade Urbana
SEURBH	Secretaria de Urbanismo e Habitação

SGCCP	Sistema Gerenciador de Cadastro para Casa Própria
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UBS	Unidades Básicas de Saúde
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UTP	Unidade Territorial de Planejamento
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 PROPOSIÇÕES TEÓRICAS	21
2.1 GÊNERO COMO CATEGORIA HISTÓRICA E POLÍTICA	21
2.1.1 Resgate histórico de gênero como ponto de partida	21
2.1.2. Colonialidade de gênero: como o pensamento colonial molda a ideia de mulher?	30
2.1.3. Gênero como pauta pública: entre dororidades, coalizões e resistências coletivas	37
2.2 CIDADE, TERRITÓRIO E DIREITO À CIDADE SOB A ÓTICA DAS MULHERES	42
2.2.1 Território e direito à cidade	42
2.2.2 Experiências urbanas das mulheres	45
2.3 GÊNERO, HABITAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERSECCIONALIDADE, TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE	48
2.3.1 Interseccionalidade e as experiências desiguais de habitar	48
2.3.2 Transversalidade e intersectorialidade na ação pública: desafios para a política de moradia	50
2.4 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E MORADIA	52
3 MARINGÁ: CONTEXTO URBANO E PLANO DE MORADIA POPULAR	58
3.1 FORMAÇÃO HISTÓRICA, COALIZÕES URBANAS E DISPUTAS TERRITORIAIS DA CIDADE DE MARINGÁ	59
3.2 O PLANO DE MORADIA POPULAR DE MARINGÁ	68
4 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA	82
5 PARTICIPAÇÃO, GÊNERO E MORADIA NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DE MORADIA POPULAR DE MARINGÁ	94
5.1 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO PROCESSO	94
5.2 BARREIRAS E DIFICULDADES DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO	121
5.3 EXPERIÊNCIAS DE MORADIA E CONSTRUÇÃO DAS DEMANDAS DAS	

MULHERES	140
5.4 TRADUÇÃO DAS DEMANDAS DAS MULHERES NO PLANO DE MORADIA POPULAR	150
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
REFERÊNCIAS	167
APÊNDICE I	175
APÊNDICE II	176
APÊNDICE III	178
APÊNDICE IV	180

1 INTRODUÇÃO

Morar é um verbo simples, mas que carrega a complexidade de um direito histórico e sistematicamente negado a muitas pessoas, especialmente às mulheres, em particular às negras e chefes de família. O déficit habitacional no Brasil tem gênero e revela desigualdades profundas e estruturais. Segundo o Censo de 2022, quase metade (49,1%) dos domicílios brasileiros são chefiados por mulheres (IBGE, 2022). Esse dado se torna ainda mais expressivo quando observamos o déficit habitacional: 62,6% dos domicílios em déficit têm mulheres como responsáveis, o que corresponde a 3,89 milhões de lares (FJP, 2024).

O quadro se agrava quando se observa a dimensão mais ampla da crise habitacional. Em 2022, o Brasil somava 6,2 milhões de domicílios em déficit, ao mesmo tempo em que outros 26,5 milhões apresentavam inadequações de infraestrutura, condições construtivas precárias ou problemas fundiários (FJP, 2024). Esses números, contudo, não abarcam a totalidade da exclusão, pois deixam de fora situações como a da população em situação de rua, das famílias atingidas por despejos e daquelas que perderam suas casas em desastres socioambientais recentes, como no Rio Grande do Sul.

Esses números levantam uma questão fundamental: o que significa, de fato, “morar”? Como aponta o Centro Brasileiro de Justiça e Cultura (CBJC, 2025), a moradia não se reduz ao abrigo físico, mas envolve a constituição de um lar, espaço de cuidado, de vínculos afetivos e de projeção de futuro. Nesse sentido, a ausência de moradia adequada não é apenas uma carência material, mas uma negação simbólica e política de pertencimento, que recai de forma mais intensa sobre as mulheres responsáveis pelos lares mais vulneráveis.

Não basta perguntar onde moramos, mas sobretudo quem tem o direito de morar com dignidade, em que condições e a que custo social e econômico. A moradia transcende a dimensão física do teto: é pertencimento, segurança e cidadania. Sua ausência denuncia a forma como as cidades são planejadas, governadas e vividas, revelando processos históricos de exclusão que se repetem ao longo do tempo (Berth, 2023).

Ainda que o direito à moradia esteja assegurado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e na Constituição Federal de 1988, sua efetivação permanece distante da realidade de milhões de famílias brasileiras. Em 2022, o país convivia com um déficit

habitacional de 6,2 milhões de unidades, ao mesmo tempo em que mais de 11 milhões de imóveis estavam vazios (FJP, 2024; IBGE, 2022). Essa contradição escancara o caráter mercantilizado da terra urbana, transformada em mercadoria submetida à especulação e dissociada de sua função social (Rolnik, 2020). Nessas condições, a moradia deixa de ser um direito garantido e se converte em privilégio seletivo, demarcando quem pode projetar um futuro com segurança e quem permanece refém da instabilidade cotidiana (CBJC, 2025).

É nas cidades que essa realidade se torna mais visível. O espaço urbano nunca foi neutro. Ao contrário, mostra em sua estrutura as marcas do colonialismo, do patriarcado e do racismo estrutural. Cada rua, praça ou edifício resulta de escolhas políticas e econômicas que determinam quem pode habitar determinados territórios e quem é empurrado para as margens (Darke, 1996; East, 2024; Berth, 2023). As cidades, muitas vezes celebradas como espaços de convivência, revelam em seus limites fronteiras invisíveis que separam privilégios e privações. O urbano, assim, não apenas acolhe, mas também segrega, criando um mapa desigual de acessos, oportunidades e possibilidades de vida (Kern, 2021). Nessa perspectiva, compreender a cidade significa reconhecê-la como espaço de assimilação e materialização de direitos. Como lembra Lefebvre (2001), o direito à cidade deve ser entendido como condição instrumental para a efetivação de outros direitos fundamentais, já que a própria (re)produção do espaço urbano carrega em si disputas sobre justiça social e pertencimento.

É nesse tecido urbano desigual que a moradia se inscreve como um dos direitos mais violados. A forma como os territórios são organizados impacta diretamente quem pode permanecer em áreas centrais, com acesso à infraestrutura, e quem é deslocado para periferias desassistidas. Nessa lógica, as mulheres aparecem como as mais impactadas. São elas que sustentam a maioria dos lares em situação de vulnerabilidade, enfrentam jornadas duplas ou triplas de trabalho e carregam sozinhas o peso da sobrevivência familiar. A sobreposição de responsabilidades, somada às desigualdades de gênero e raça, coloca as mulheres no centro da precariedade habitacional. Mais da metade das pessoas atingidas pelo déficit de moradia no Brasil são mulheres, e a maioria delas é negra (FJP, 2024). Essa desigualdade não é fruto do acaso, mas resultado de um sistema histórico que relegou às mulheres a responsabilidade pelo lar sem lhes garantir, de fato, o direito à casa.

No Brasil, a centralidade das mulheres na precariedade habitacional não pode ser compreendida fora de sua formação histórica. A colonização, o patriarcado e o capitalismo

moldaram de forma interdependente a vida das mulheres, vinculando-as ao espaço doméstico e ao cuidado, mas sem assegurar condições dignas de existência. Muitas, sobretudo as mulheres negras, sempre precisaram trabalhar fora em funções precarizadas, geralmente em casas que não eram as suas, acumulando o peso da reprodução social sem usufruir plenamente do direito à moradia (Davis, 2016). Esse percurso evidencia que habitar não se reduz a ocupar um espaço físico, mas constitui uma vivência atravessada por relações de poder que combinam gênero, raça e classe.

Esse enraizamento histórico das desigualdades de gênero e moradia encontra fundamento no feminismo latino-americano. Autoras como Lélia Gonzalez, Julieta Paredes, Ochy Curiel e Yuderkys Espinosa Miñoso mostram que a colonialidade de gênero estrutura tanto as cidades quanto os corpos, perpetuando violências e silenciamentos (Curiel, 2020; Miñoso, 2020). Ao deslocar o debate de uma visão eurocêntrica e abstrata para uma análise situada, essas autoras valorizam a experiência concreta das mulheres na América Latina e expõem como gênero, raça e classe se entrecruzam na produção do espaço urbano. Nessa mesma direção, a perspectiva interseccional evidencia como diferentes formas de opressão se articulam, ampliando as desigualdades enfrentadas por mulheres pobres e negras nos territórios urbanos (Crenshaw, 2002; Akotirene, 2018).

Nesse contexto, noções como a dororidade, formulada por Vilma Piedade (2017) como solidariedade entre mulheres a partir da dor compartilhada, e as políticas de coalizão de Patricia Hill Collins (2020), que apontam para a construção de alianças entre sujeitos diferentes em torno de objetivos comuns, contribuem para compreender as mulheres em sua condição de maior exposição às desigualdades habitacionais, ao mesmo tempo em que evidenciam que essas experiências também podem se constituir como base para a construção de pautas públicas.

Maringá, localizada no noroeste do Paraná, é um exemplo emblemático dessas contradições. Planejada como empreendimento de colonização privada, a cidade construiu a imagem de organização e qualidade de vida, sendo consagrada como “a melhor cidade do Brasil para se viver” (Pereira; Tonella, 2022). Esse título, amplamente divulgado, reforça a narrativa de modernidade e eficiência urbana. Contudo, por trás da aparência de ordem e prosperidade, esconde-se uma realidade marcada pela exclusão de populações vulneráveis, pela mercantilização da terra e por um padrão de urbanização que privilegia alguns grupos

enquanto empurra outros para periferias distantes ou para municípios vizinhos (Barbosa; Moreira; Albuquerque, 2022).

Essa contradição aparece de forma ainda mais clara na questão da moradia. Em 2024, mais de 7 mil famílias estavam inscritas na fila habitacional de Maringá, enquanto o Censo contabilizava cerca de 18.375 imóveis vazios (IBGE, 2022). A fila tem rosto feminino: 76,4% das inscrições foram feitas por mulheres, a maioria chefes de família (Produto 2B, 2024). Esses dados evidenciam que o déficit habitacional, em Maringá assim como no Brasil, recai principalmente sobre as mulheres.

Foi nesse contexto que surgiu a proposta do Plano de Moradia Popular de Maringá. Diferentemente de outros instrumentos, sua elaboração não era obrigatória. Ainda assim, a iniciativa foi conduzida pela gestão municipal em parceria com o Observatório das Metrôpoles da Universidade Estadual de Maringá. O Plano buscou integrar diagnóstico habitacional, estratégias de ação e espaços de participação social, reconhecendo que a moradia não pode ser tratada apenas como questão técnica, mas como problema público atravessado por desigualdades históricas.

É nesse ponto que se insere esta pesquisa. O direito à moradia não pode ser compreendido em abstrato. Ele se materializa em corpos, trajetórias e territórios, expressando-se de forma desigual em razão de hierarquias de classe, raça e gênero. Investigar o processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá é, portanto, uma forma de problematizar como gênero se apresenta (ou se ausenta) como pauta pública na formulação de políticas habitacionais.

Mais do que situar a moradia como direito, esta dissertação buscou evidenciar a relevância de discutir gênero no espaço urbano, sobretudo diante das desigualdades que atravessam cotidianamente a vida das mulheres. Diversos estudos têm mostrado que elas assumem papel central na reivindicação por direitos fundamentais como moradia, segurança e acesso a serviços de cuidado, como creches (Andrade; Nunes, 2020; Helene, 2019). Essas experiências revelam a urgência de pensar formas de resistência coletiva e de construção de políticas de coalizão capazes de enfrentar as desigualdades urbanas. Ao mesmo tempo, mostram que a vivência urbana não é homogênea e que o reconhecimento das diferentes demandas, sob a perspectiva de gênero, é determinante para compreender como as mulheres

enfrentam a precariedade habitacional e constroem alternativas de sobrevivência (Andrade; Nunes, 2020).

Do ponto de vista acadêmico, o estudo da moradia e do déficit habitacional mostra-se igualmente relevante para os Estudos Organizacionais, uma vez que a cidade pode ser compreendida como uma organização social complexa, na qual diferentes atores disputam poder, recursos e direitos (Viegas; Saraiva, 2015; Honorato; Saraiva, 2016). Sob essa ótica, o déficit habitacional não é apenas um dado estatístico, mas expressão de relações organizacionais e de políticas públicas que reproduzem desigualdades estruturais. Investigar o Plano de Moradia Popular de Maringá, portanto, contribui para os Estudos Organizacionais ao analisar como a cidade se constitui como locus de práticas organizacionais e disputas por reconhecimento, e para a Administração Pública ao avaliar em que medida políticas habitacionais locais podem responder às demandas de justiça social, em especial às que atravessam a vida das mulheres.

Nessa direção, a pesquisa também dialoga com debates que apontam a necessidade de incorporação de perspectivas como interseccionalidade, transversalidade e intersetorialidade na formulação e implementação de políticas públicas, especialmente diante de problemas complexos como o déficit habitacional, que articulam moradia, cuidado, mobilidade, renda e acesso à cidade (Brasil, 2022a; Brasil, 2022b). Essa discussão torna-se particularmente relevante quando se observa que políticas aparentemente neutras tendem a produzir efeitos desiguais sobre mulheres e outros grupos socialmente vulnerabilizados, sobretudo quando suas experiências concretas não são incorporadas de forma estruturante na ação pública.

A contribuição pretendida com esta dissertação foi evidenciar que, se o déficit habitacional é predominantemente feminino, ele precisa ser analisado a partir da perspectiva das mulheres, de forma coletiva, como pauta pública e não apenas identitária. Para isso, é necessário compreender por que as mulheres participam (ou deixam de participar) das discussões públicas sobre habitação. Em Maringá, observa-se que os debates de gênero na esfera urbana costumam envolver as mesmas mulheres já engajadas em movimentos sociais, conselhos e fóruns. O processo de elaboração do Plano de Moradia Popular ilustra esse cenário: ainda que algumas mulheres tenham se mobilizado, outras, justamente as mais afetadas pelo déficit habitacional, não conseguiram estar presentes. Refletir sobre esses limites é essencial para pensar caminhos que viabilizem a participação efetiva das mulheres

que mais necessitam de políticas públicas, de modo que a moradia seja tratada como um direito coletivo e como questão pública central.

Diante desse contexto, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: como foi a participação das mulheres no processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá? Para responder a essa questão, o objetivo geral desta pesquisa foi compreender como foi a participação das mulheres no processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá. Os objetivos específicos incluem: i) descrever as dinâmicas de participação das mulheres nas reuniões e oficinas do processo de elaboração do Plano; ii) identificar as demandas relacionadas às mulheres que emergiram durante as discussões; iii) mapear de que maneira essas demandas foram contempladas ou relegadas no documento final e; iv) discutir sobre os limites e possibilidades de tratar a participação das mulheres como pauta pública.

A pesquisa foi conduzida a partir de uma abordagem qualitativa, orientada por perspectivas interseccionais e decoloniais. O percurso envolveu a análise documental dos documentos do Plano, a observação das reuniões e a realização de conversas com mulheres que vivenciam a moradia de diferentes formas. Ao todo, foram realizadas 10 conversas, entre janeiro e abril de 2026, com mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional, participantes do processo de elaboração do Plano e mulheres atuantes em espaços institucionais. Essas conversas possibilitaram compreender, a partir das experiências concretas, como a moradia se articula com relações de gênero, território e desigualdade.

Essa escolha metodológica partiu também do entendimento de que a produção do conhecimento não é neutra, mas atravessada pelas experiências, trajetórias e posições de quem pesquisa. Nesse sentido, a pesquisa se constituiu como um percurso marcado pela reflexividade e pelo cuidado em não reproduzir desigualdades, mas em questioná-las ao longo do próprio processo investigativo. Ao assumir, como propõe Donna Haraway (1995), que todo conhecimento é situado, reconhece-se que não existe um olhar neutro ou distante da realidade, mas sim um olhar que parte de um lugar específico e que, por isso, envolve responsabilidade na forma como se observa, interpreta e constrói o conhecimento sobre o tema estudado.

Partindo desse entendimento, é necessário reconhecer que o ato de pesquisar também é marcado pelo corpo que enuncia. Como lembra Adrienne Rich (1994), é pelo material que

começamos: pelo corpo. Meu corpo, de mulher branca, brasileira e latino-americana, atravessado por privilégios de classe e pelo acesso à universidade pública, mas também por experiências cotidianas de gênero que marcam meu trânsito pela cidade, orienta o modo como enuncio este trabalho. Ele me permite acessar determinados lugares de fala, mas me impede de falar a partir de vivências que não são minhas. Essa marcação reforça que todo conhecimento é situado e que a neutralidade científica é uma ficção dos paradigmas modernos ocidentais.

Sou também moradora das margens da cidade, onde os trajetos são longos e a dependência do transporte coletivo faz parte da vida diária. Minha experiência urbana é atravessada por deslocamentos demorados, pela insegurança de circular sozinha à noite e pela distância em relação a espaços de lazer e cultura, frequentemente concentrados em áreas centrais e elitizadas. Esses elementos, inscritos no corpo e na experiência urbana, moldam meu olhar sobre a moradia e a cidade. Como mulher, minhas vivências na cidade estão profundamente atravessadas pelo gênero: ele orienta como me movimento, como organizo minha rotina e quais opções estão de fato disponíveis para mim. O gênero não se reduz ao meu corpo, mas nele se materializa. É no corpo que sinto o medo de circular sozinha, a espera longa pelo transporte e a ausência de políticas que contemplem meu lugar de moradora da periferia. Meu corpo é, portanto, lugar da experiência e do conhecimento, onde se entrelaçam as marcas da identidade, da história e dos espaços habitados (Kern, 2021).

Essa postura metodológica dialoga com epistemologias feministas que valorizam a experiência como ponto de partida e questionam as estruturas hegemônicas de produção do saber. Patrícia Hill Collins (2020) enfatiza a importância do lugar do sujeito que fala na produção do conhecimento, e María Lugones (2014) lembra que é preciso desmontar as lógicas modernas e coloniais de saber e ser. Ao adotar a escrita em primeira pessoa, sigo autoras como Ochy Curiel (2020) e Lélia Gonzalez (2020), para quem reflexividade, crítica às estruturas de poder e valorização da experiência são componentes fundamentais de um conhecimento comprometido com a transformação social.

Nesta dissertação, o gênero é compreendido como uma categoria social, histórica, política, econômica e cultural, que transcende o modelo binário e o conceito universal de “mulher” definido pelo feminismo hegemônico. A análise ancora-se em perspectivas interseccionais e decoloniais, considerando que as experiências de gênero são moldadas por

raça, classe e sexualidade, e situadas em contextos específicos. No Brasil, marcado pela herança colonial, e em Maringá, cidade planejada por colonização privada, essas desigualdades assumem contornos particulares. A opção pelo termo “mulher” busca contemplar a diversidade de identidades que se reconhecem dessa forma, considerando tanto as desigualdades que atravessam suas experiências quanto às formas pelas quais essas experiências se expressam no espaço público e nas dinâmicas coletivas.

Para além desta introdução, o trabalho está estruturado em capítulos que se articulam entre si ao longo da análise. No segundo capítulo, são apresentadas as proposições teóricas, organizadas nos seguintes eixos: 2.1 Gênero como categoria histórica e política, subdividido em 2.1.1 Resgate histórico de gênero como ponto de partida, 2.1.2 Colonialidade de gênero: como o pensamento colonial molda a ideia de mulher e 2.1.3 Gênero como pauta pública: entre dororidades, coalizões e resistências coletivas; 2.2 Cidade, território e direito à cidade sob a ótica das mulheres, com as subseções 2.2.1 Território e direito à cidade e 2.2.2 Experiências urbanas das mulheres; 2.3 Gênero, habitar e políticas públicas: interseccionalidade, transversalidade e intersetorialidade, subdividido em 2.3.1 Interseccionalidade e as experiências desiguais de habitar e 2.3.2 Transversalidade e intersetorialidade na ação pública: desafios para a política de moradia; e, por fim, 2.4 Políticas de habitação e moradia.

No terceiro capítulo, intitulado Maringá: contexto urbano e Plano de Moradia Popular, são discutidos os processos de formação histórica, as coalizões urbanas e as disputas territoriais da cidade, bem como o processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá. O quarto capítulo apresenta a trajetória metodológica da pesquisa. No quinto capítulo, intitulado Participação, gênero e moradia na construção do Plano de Moradia Popular de Maringá, são analisadas as formas de participação das mulheres no processo, as barreiras e dificuldades enfrentadas, as experiências de moradia e construção das demandas, bem como a tradução dessas demandas no plano. Por fim, as considerações finais retomam os principais achados da pesquisa, evidenciando limites e possibilidades para a construção da moradia como pauta pública atravessada pelo gênero.

2 PROPOSIÇÕES TEÓRICAS

O referencial teórico desta dissertação busca compreender como se entrelaçam gênero, cidade e políticas públicas de habitação, compondo um quadro analítico que permita evidenciar as desigualdades no acesso ao direito à moradia. Parte-se do reconhecimento de que o gênero constitui um elemento central dessa análise, mas não de forma isolada. As experiências urbanas são moldadas também por classe, raça, território e pela forma como as políticas públicas são concebidas e implementadas, exigindo uma abordagem que dialogue com perspectivas interseccionais, decoloniais e críticas ao urbanismo tradicional.

Assim, esta seção está organizada em quatro partes. A primeira (2.1) discute o conceito de gênero e sua trajetória nos estudos feministas, articulando três dimensões centrais, o resgate histórico (2.1.1), a colonialidade de gênero (2.1.2) e a compreensão do gênero como pauta pública (2.1.3), com ênfase nas possibilidades de construção de coalizões e resistências coletivas. A segunda parte (2.2) desloca o olhar para a cidade e o território, discutindo como essas categorias são mobilizadas nos Estudos Organizacionais e como se articulam ao direito à cidade a partir das experiências das mulheres. A terceira parte (2.3) aproxima o debate de gênero do campo das políticas públicas, explorando as mediações analíticas da interseccionalidade, da transversalidade e da intersetorialidade, com atenção às desigualdades no acesso à moradia e aos desafios de incorporação do gênero na ação pública. Por fim, a quarta parte (2.4) aborda as políticas de habitação e moradia no Brasil, evidenciando seus limites, contradições e implicações, especialmente no que se refere às mulheres e aos grupos historicamente marginalizados.

2.1 GÊNERO COMO CATEGORIA HISTÓRICA E POLÍTICA

2.1.1 Resgate histórico de gênero como ponto de partida

A desigualdade habitacional no Brasil tem gênero. Assim, discutir o déficit habitacional apenas sob o prisma da classe social seria insuficiente. Dados da Fundação João Pinheiro (2024) revelam que 62,6% das pessoas afetadas pela falta de moradia são mulheres. São elas que, em sua maioria, enfrentam a responsabilidade pelos lares mais vulneráveis, lidam com a insegurança cotidiana de viver sem um teto garantido e carregam sozinhas o peso

do cuidado. Essa realidade não é fruto de uma condição natural, mas de uma construção histórica que atribuiu às mulheres o lugar do lar, sem assegurar a elas o direito à casa. O gênero, nesse sentido, estrutura desigualdades e define quem acessa a cidade e quem permanece à margem, inclusive no que diz respeito ao direito mais básico de habitar um lugar com dignidade (Berth, 2023).

As mulheres foram educadas para ocupar um lugar específico na sociedade: o do cuidado, da obediência, da doçura e da maternidade, sendo relegadas ao espaço doméstico, enquanto os homens sempre foram incentivados a ocupar todos os espaços – públicos, políticos e de trabalho fora de casa (Zanello, 2023). Essa divisão moldou os papéis sociais de gênero e sustentou desigualdades na forma como diferentes corpos acessam os direitos, a cidade e seus recursos. Embora associadas historicamente ao lar, muitas mulheres, especialmente as negras e pobres, nunca estiveram restritas à esfera doméstica por completo, já que sempre precisaram trabalhar fora para garantir a sobrevivência de suas famílias, ocupando funções precarizadas, frequentemente em casas que não eram as suas (Davis, 2016). Essa tensão revela que aquelas que deveriam “pertencer” ao lar nem sempre o têm garantido. A moradia, portanto, não pode ser pensada apenas como espaço privado, mas como território politicamente negado para grande parte das mulheres brasileiras, atravessado por lógicas de exclusão racial, de classe e de gênero.

A desigualdade de gênero, tal como a conhecemos hoje, não é natural nem universal, mas foi historicamente produzida e intensificada com o advento da propriedade privada e das formas capitalistas de organização da vida (Zanello, 2023). Em sociedades pré-capitalistas, a divisão sexual do trabalho era marcada por uma lógica de complementaridade, em que homens e mulheres desempenhavam funções diferentes, porém igualmente essenciais à sobrevivência coletiva. Nas comunidades em que os homens se dedicavam à caça e as mulheres à coleta, por exemplo, ambos os papéis eram reconhecidos como produtivos e fundamentais para o grupo. O espaço doméstico, nesses contextos, não era sinônimo de subalternidade feminina, mas de participação ativa na vida da comunidade (Muraro, 2000).

Rose Marie Muraro (2000) aponta que a ruptura nas relações harmoniosas entre homens e mulheres começou, primeiro, quando a sobrevivência passou a depender, de forma mais intensa, da força física. A escassez de alimentos provocada pela instabilidade do sistema de coleta levou grupos humanos a buscar novos territórios, o que desencadeou disputas entre

comunidades e guerras. Nesse contexto, a força masculina ganhou centralidade, tornando-se critério de poder e prestígio. A valorização da violência, da conquista e da posse das terras contribuiu para a reorganização das relações sociais e para a consolidação da supremacia dos homens sobre as mulheres. O que antes era complementaridade passou a se tornar hierarquia.

Num segundo momento, a desigualdade entre homens e mulheres se aprofunda a partir da tomada de consciência, por parte dos homens, de seu papel biológico na geração da vida. Esse reconhecimento marca o início de uma nova estrutura simbólica e social, em que a reprodução deixa de ser vista como um processo natural coletivo e passa a ser apropriada como fundamento de poder masculino. Surge, então, a noção de família estruturada sob a autoridade do pai, instaurando-se o pátrio poder como forma de controle sobre mulheres e filhos. A partir desse ponto, consolida-se um sistema de dominação que associa a masculinidade à autoridade, à propriedade e ao comando, retirando das mulheres não apenas o protagonismo social, mas também o controle sobre seus corpos, seus vínculos e seus espaços (Muraro, 2000).

Essa leitura evidencia que a violência de gênero é a linguagem pela qual se expressam as relações de poder desiguais. O gênero, compreendido como ordenamento social das diferenças sexuais, organiza hierarquias históricas entre os sexos e constrói as condições práticas de vivência em direitos e experiências cotidianas. Assim, as diferenças biológicas, sobretudo no campo reprodutivo, foram mobilizadas para estabelecer quais vidas importam mais e quais seriam subordinadas. Trata-se de um arranjo que moldou profundamente as dimensões políticas, econômicas e culturais da sociedade e que continua estruturando os padrões de exclusão urbana (Berth, 2023).

Essa breve trajetória histórica de consolidação das desigualdades entre homens e mulheres permite lançar um olhar mais atento para a maneira como essas diferenças foram naturalizadas ao longo do tempo. Nesse contexto, a formulação do conceito de gênero torna-se fundamental para compreender como essas relações foram organizadas, legitimadas e, posteriormente, criticadas e desconstruídas. Antes de avançar nesse debate, no entanto, é importante distinguir a palavra "gênero" daquilo que ela representa ou significa. O termo é polissêmico e assume sentidos distintos conforme o contexto histórico e político (Zanello, 2023). Para compreender seus múltiplos significados, é necessário retomar brevemente a história dos feminismos e suas diferentes fases.

Costuma-se dividir o feminismo em três grandes ondas, embora atualmente já se reconheça a existência de uma quarta, marcada por transformações significativas na forma de organização e atuação política do movimento. No Brasil, essa onda se caracteriza pela maior difusão na sociedade civil, especialmente por meio das redes sociais digitais, pela organização em coletivos informais e pelo retorno às ruas, com forte ênfase na perspectiva interseccional (Perez; Ricoldi, 2019).

Essa periodização funciona como um recurso de análise útil para identificar momentos de maior visibilidade e mobilização coletiva. No entanto, não se deve tomá-la como algo linear ou absoluto, pois tende a apagar contradições, sobreposições e desigualdades internas que sempre fizeram parte da história das mulheres (Perez; Ricoldi, 2019). Em diferentes países e contextos, os direitos chegaram de forma desigual, e a própria noção de “onda” nem sempre abarca as múltiplas experiências e tempos da luta feminista.

O movimento feminista tem origens que remontam ao período do Iluminismo, quando alguns pensadores passaram a discutir os direitos das mulheres em meio ao surgimento das ideias modernas de liberdade e igualdade (Monteiro; Grubba, 2017). Ainda assim, foi somente após a Revolução Francesa que se consolidou a primeira reivindicação pública articulada em torno da cidadania feminina. Em 1791, Olympe de Gouges, sob o pseudônimo de Marie Gouze, redigiu a “Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã”¹, um marco inaugural na luta por reconhecimento político e jurídico das mulheres (Monteiro; Grubba, 2017).

Como lembra Julieta Paredes (2019), no entanto, a Revolução Francesa afirma a fraternidade, a igualdade e a liberdade apenas “dos homens entre os homens”. Os direitos cidadãos proclamados são individuais e vinculados à propriedade privada, ao voto e à liberdade masculina. Quando as mulheres francesas reivindicam esses mesmos direitos, são guilhotinadas pelos próprios homens burgueses revolucionários, como aconteceu com Olympe de Gouges. É nesse contexto que surge o feminismo no Ocidente, em resposta a uma

¹ A “Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã” foi elaborada em 1791 por Olympe de Gouges, durante a Revolução Francesa, como uma crítica à “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” que havia excluído as mulheres. O texto reivindicava igualdade civil e política entre homens e mulheres, defendendo que elas deveriam ter os mesmos direitos à liberdade, propriedade, participação política e segurança. Considerada subversiva para a época, a autora foi guilhotinada em 1793, tornando-se um símbolo da luta das mulheres por reconhecimento e cidadania (Gouges, 1791).

sociedade liberal e burguesa que reconhecia os direitos dos homens, mas não das mulheres. Diante dessa exclusão, o feminismo ocidental se organiza em duas vertentes principais: o feminismo da igualdade e o feminismo da diferença, ambos centrados na afirmação da mulher como indivíduo perante o indivíduo homem.

Ao longo do século XIX e início do XX, essas lutas se intensificaram, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, com a chamada primeira onda feminista. Essa fase foi marcada pela mobilização de mulheres, em sua maioria brancas e de classe média, pela conquista de direitos civis e sociais que lhes eram historicamente negados. A principal bandeira do período foi a luta pelo direito ao voto, protagonizada pelas sufragistas (Zanello, 2023). As sufragistas inglesas foram pioneiras nessa mobilização e, no Brasil, o protagonismo coube a Bertha Lutz, que liderou campanhas pela conquista do sufrágio feminino, obtido em 1932 (Pinto, 2010).

Contudo, como alerta Angela Davis (2016), os discursos e reivindicações dessa primeira onda não contemplavam a diversidade das experiências femininas. No Brasil, por exemplo, mulheres negras recém-libertas da escravidão enfrentavam outros desafios mais urgentes, como garantir condições mínimas de sobrevivência e acesso ao trabalho com remuneração justa. O direito ao voto, conquistado em 1932, foi inicialmente assegurado apenas a mulheres letradas e de classe média. Seu exercício pleno só se efetivou após o fim da ditadura militar, e é com a Constituição Federal de 1988 que esse direito passou a alcançar, de fato, mulheres pobres, iletradas e não brancas (Zanello, 2023).

Nesse processo histórico, a produção intelectual feminista também se fortaleceu. Um marco desse período é o livro “O Segundo Sexo”, publicado em 1949 pela filósofa francesa Simone de Beauvoir. A autora denunciou as estruturas sociais, políticas e culturais que subordinam as mulheres e as colocam em uma posição de alteridade em relação ao homem, considerado o sujeito universal. Para Beauvoir (2009), a condição de “ser mulher” não é determinada apenas por aspectos biológicos, mas é resultado de uma construção social e histórica que limita a autonomia feminina e naturaliza a desigualdade de gênero. Como aponta a autora, “não se nasce mulher, torna-se mulher”, evidenciando que o gênero é fruto de processos de socialização que moldam expectativas, comportamentos e papéis sociais.

Em “O Segundo Sexo”, Beauvoir (2009) aponta que a mulher não é definida por si mesma, mas em relação ao homem. Enquanto ele se apresenta como sujeito universal, ela é posicionada como o “outro”, o inessencial. Ao afirmar que o feminino não é uma consequência da biologia, mas uma construção histórica e social, a autora desloca o debate do campo da natureza para o campo da cultura, mostrando que os papéis de gênero são aprendidos ao longo da vida, a partir das referências culturais e simbólicas que moldam expectativas, comportamentos e possibilidades para homens e mulheres em uma sociedade desigual. Beauvoir também destacou como as instituições contribuem para a manutenção dessa opressão, relegando as mulheres a espaços privados e subordinados e negando-lhes acesso pleno à educação, à liberdade e à participação política. Essa opressão, segundo a autora, não se resume a vivências individuais, mas está ancorada em estruturas sociais mais amplas que sustentam o patriarcado (Monteiro; Grubba, 2017).

A segunda onda do feminismo emergiu entre as décadas de 1960 e 1970, em um contexto de profundas transformações culturais e sociais marcado pelos movimentos de direitos civis, pela contracultura e pela ampliação do debate público em torno da sexualidade, da liberdade e da desigualdade (Perez; Ricoldi, 2019; Zanello, 2023). Foi nesse período que diversas críticas começaram a ser dirigidas aos papéis sociais naturalizados para homens e mulheres. O que até então era tratado como diferença biológica imutável passou a ser questionado em sua dimensão simbólica e social (Zanello, 2023).

O marco teórico mais influente nesse processo foi a apropriação da obra de Simone de Beauvoir por autoras como Betty Friedan, cujos escritos impulsionaram a reflexão sobre o que significa “ser mulher” em uma sociedade estruturada pela desigualdade de gênero (Perez; Ricoldi, 2019). Betty Friedan destacou-se ao denunciar, em “A Mística Feminina” (1963), o mal-estar vivido por mulheres brancas, suburbanas e de classe média, cujas vidas se resumiam à domesticidade. A autora Joan Scott também ganhou relevância nesse contexto propondo gênero como uma categoria útil de análise histórica, contribuindo para a crítica aos discursos naturalizados sobre as mulheres e suas posições sociais. Ela destaca que o termo “gênero” passou a ser utilizado pelas feministas como uma categoria analítica, que permite compreender a organização social das relações entre os sexos. O gênero não se limita a designar mulheres, mas constitui uma categoria analítica que permite problematizar o

determinismo biológico, ao evidenciar que as distinções entre os sexos são construções relacionais, históricas e políticas (Pinto, 2010).

Nesse período, o conceito de gênero começou a ganhar espaço também nas áreas da saúde e da psicologia, com as contribuições iniciais de John Money e Robert Stoller. Ainda sob forte influência da ideia de uma diferença biológica entre os sexos, o gênero passou a ser compreendido como o conjunto de papéis sociais atribuídos a partir dessa distinção. Ou seja, enquanto o sexo era tomado como dado natural, o gênero passou a ser entendido como a construção cultural que organiza hábitos, crenças, condutas e modos de ser considerados adequados para homens e mulheres (Zanello, 2023). Essa abordagem ainda mantinha uma representação binária e estável das identidades de gênero, mas foi importante para abrir caminho às críticas que viriam posteriormente.

Ainda no contexto da segunda onda, ganham força os primeiros programas acadêmicos voltados à produção de conhecimento sobre as mulheres, conhecidos como *Women's Studies* (Estudos de Gênero), voltados a problematizar a ausência feminina nos espaços formais de saber e a refletir sobre as experiências das mulheres a partir de suas vivências sociais e históricas (Perez; Ricoldi, 2019). Esse período também foi marcado por uma compreensão ainda binária e essencializada das identidades de gênero. Homens e mulheres eram representados como opostos complementares, associados a papéis considerados naturais: às mulheres cabiam atributos como o cuidado, a maternidade e a domesticidade, enquanto os homens eram relacionados ao trabalho, à razão e à produtividade.

No Brasil, sob o regime militar, o feminismo também se reorganizou, ainda que sob repressão. Terezinha Zerbini, com o Movimento Feminino pela Anistia, e mulheres exiladas que se articularam em Paris, como as que assinaram a Carta Política do Círculo da Mulher, ampliaram a presença das pautas feministas na luta democrática (Pinto, 2010). Nos anos 1980, com a redemocratização, o feminismo brasileiro passou por um processo de rearticulação e expansão. Grupos populares e movimentos sociais de base, fortemente articulados às Comunidades Eclesiais de Base, passaram a tratar de temas como saúde, moradia e trabalho. Esse encontro entre intelectuais e mulheres das periferias foi essencial para a pluralização do feminismo (Pinto, 2010).

Além disso, partia-se da ideia de que haveria um sujeito prévio aos papéis de gênero, como se existir “como mulher” ou “como homem” fosse anterior à incorporação das normas e expectativas sociais. Foi justamente a crítica a essa concepção estável e universal da categoria “mulher” que impulsionou o surgimento da terceira onda do feminismo (Zanello, 2023). A partir de diferentes vozes, sobretudo de mulheres negras, indígenas, lésbicas, latinas e de contextos periféricos, passa-se a questionar quem, de fato, estava sendo representada nos discursos feministas até então. Essas mulheres denunciaram o apagamento de suas experiências e reivindicaram um feminismo que considerasse a pluralidade dos corpos, das histórias e das formas de opressão (Davis, 2016).

Essa pluralização e aproximação entre classes e territórios gerou tensionamentos e reelaborações no próprio campo feminista, que passaram a questionar a centralidade da mulher branca, letrada e de classe média. A partir do final dos anos 1980 e início dos 1990, consolidou-se a chamada terceira onda, marcada pela crítica à homogeneidade da categoria "mulher" e pela valorização das experiências de mulheres negras, indígenas, lésbicas, periféricas e latino-americanas. Angela Davis (2016) alerta que os discursos das primeiras ondas não contemplaram essas vivências. O direito ao voto no Brasil, por exemplo, só foi acessado de forma ampla por mulheres não brancas e iletradas a partir da Constituição de 1988 (Zanello, 2023).

A chamada terceira onda do feminismo emerge então a partir do final dos anos 1980, em meio a um cenário de críticas às limitações dos discursos feministas predominantes nas décadas anteriores, com destaque para as contribuições da filósofa Judith Butler (Zanello, 2023). Uma das primeiras coisas que Butler (2023) contestou foi a inquestionabilidade da diferença sexual. Para a autora, os papéis e identidades de gênero são produzidos por repetição de normas e expectativas sociais, como se fossem naturais. Butler (2023) argumenta que o sujeito não existe antes da norma, mas é constituído por ela. Assim, a identidade de gênero é, ao mesmo tempo, produto e efeito das relações de poder que a regulam. Essa abordagem foi fundamental para questionar o determinismo biológico e expandir o campo de estudos de gênero, mas permaneceu fortemente ancorada em análises discursivas e linguísticas, sem se debruçar sobre as condições materiais concretas da vida cotidiana das mulheres (Butler, 2023).

No entanto, as contribuições de Butler (2023), embora relevantes para desestabilizar categorias identitárias rígidas, não dialogam suficientemente com as realidades materiais vividas por muitas mulheres. A fome, o território e a moradia, por exemplo, escapam às análises centradas na linguagem e no discurso. Essa limitação ajuda a revelar que, até aqui, o percurso histórico das ondas feministas se concentrou majoritariamente nas experiências de mulheres brancas, letradas e de classe média, sobretudo nos contextos europeu e norte-americano.

Nesse quadro, Simone de Beauvoir (2009), em “O Segundo Sexo”, mostrou como a mulher foi definida em relação ao homem, confinada a um papel hierarquicamente inferior. O conceito do “outro” evidenciou que a alteridade é uma categoria fundamental do pensamento humano e que, nesse esquema, a mulher foi constituída como o “outro” absoluto, sem reciprocidade no olhar masculino. Grada Kilomba (2019) amplia essa discussão ao argumentar que a mulher negra ocupa uma posição ainda mais marginalizada: ela é o “outro do outro”, o que evidencia as múltiplas camadas de subalternização e o lugar de invisibilidade que o feminismo hegemônico não conseguiu enfrentar.

Essa crítica mostra que, embora fundamentais, as formulações do feminismo ocidental ainda não contemplaram a diversidade de experiências das mulheres negras, indígenas, periféricas e latino-americanas. É nesse contexto que a interseccionalidade emerge como categoria analítica necessária para enfrentar as desigualdades concretas que atravessam a vida das mulheres em diferentes realidades. Crenshaw (2002) e Akotirene (2018) demonstram que gênero, raça, classe e sexualidade não podem ser analisados separadamente, pois se entrecruzam estruturalmente, produzindo desigualdades específicas. Maria Lugones (2014) reforça que a separação desses marcadores como categorias independentes perpetua a invisibilidade de mulheres racializadas e subalternizadas, que não se reconhecem em identidades únicas, mas em intersecções múltiplas: mulher, negra, periférica, trabalhadora e, muitas vezes, pertencente a uma sexualidade não hegemônica.

A partir desse deslocamento, esta pesquisa passa a se orientar por um olhar interseccional e decolonial, comprometido em centralizar as vozes historicamente silenciadas, sobretudo no contexto latino-americano e brasileiro, onde gênero, moradia, corpo e território estão profundamente entrelaçados.

2.1.2 Colonialidade de gênero: como o pensamento colonial molda a ideia de mulher?

Discutir gênero a partir da perspectiva latino-americana exige reconhecer que os conceitos que utilizamos hoje não são neutros nem universais. Eles foram historicamente produzidos em contextos específicos, marcados pelo colonialismo, pelo patriarcado e pela hegemonia eurocêntrica. O que se convencionou chamar de “mulher” foi definido a partir da experiência de mulheres brancas e burguesas, enquanto outras vivências – de mulheres negras, indígenas, pobres e periféricas – foram sistematicamente invisibilizadas. Por isso, pensar a colonialidade de gênero significa interrogar como a modernidade forjou categorias sociais e epistemológicas que naturalizaram desigualdades e instituíram hierarquias entre os corpos (Oyěwùmí, 2020).

Nesse sentido, Teresa de Lauretis (2019) argumenta que gênero não é apenas uma definição social das diferenças biológicas, mas um sistema muito mais amplo de produção de significados. Ele se constitui como um conjunto de tecnologias sociais – rádio, televisão, cinema, jornais, internet – articuladas a epistemologias institucionalizadas e às experiências da vida cotidiana. Em sua formulação, o sistema sexo-gênero é tanto uma construção sociocultural quanto um aparato semiótico, responsável por atribuir identidade, valor, prestígio e status social a indivíduos. Isso significa que as representações de gênero não são neutras: ao definir alguém como masculino ou feminino, inscrevem-se automaticamente posições e atributos diferenciais dentro de uma hierarquia social.

Oyèrónké Oyěwùmí (2020) complementa essa perspectiva ao mostrar que muitos dos conceitos feministas hegemônicos foram construídos a partir de categorias euro-estadunidenses, em especial a família nuclear. A centralidade desse modelo, formado por marido, esposa e filhos, naturalizou o gênero como categoria universal e transformou a casa em um espaço generificado por excelência, no qual o homem aparece como provedor e a mulher é associada ao cuidado e ao espaço doméstico. Essa interpretação pode ser válida em contextos ocidentais, mas encontra limites quando aplicada a outras realidades, como a africana, a latino-americana ou a brasileira. No Brasil, por exemplo, a organização doméstica inclui lares chefiados por mães solo, arranjos extensos com avós, tios e outros parentes, além de redes de cuidado que extrapolam a lógica conjugal. Ao impor a família nuclear como referência universal, o feminismo hegemônico desconsiderou a diversidade de arranjos

familiares e ignorou que, nesses contextos, a desigualdade de gênero também se expressa no acesso à moradia, na insegurança habitacional e na sobrecarga de cuidado.

Essa discussão dialoga com María Lugones (2020), ao demonstrar que a modernidade reduziu o gênero ao âmbito do privado e do controle da sexualidade, naturalizando essa dominação como se fosse biológica. Para a autora, raça e gênero foram forjados como categorias coloniais e se sustentam mutuamente como formas de dominação. Quando falamos em patriarcado, tratamos de uma forma de organização social marcada pela hierarquia instituída sobretudo pelo uso político da força física masculina. Na cultura imersa na colonialidade, a reprodução se converte em mecanismo de posse: as gestações de mulheres brancas foram historicamente vinculadas à produção de herdeiros e à consolidação da propriedade privada, enquanto as gestações de mulheres negras, pobres e racializadas foram apropriadas como fonte de mão de obra para a manutenção dessa propriedade (Berth, 2023). Em síntese, o corpo da mulher, sob a colonialidade, passa a ser objeto de domínio, reduzido à condição de propriedade de quem detém o poder.

Nos últimos anos, a interseccionalidade emergiu como uma categoria de análise necessária para compreender como diferentes opressões se entrelaçam. Ela parte da constatação de que gênero não pode ser pensado de forma isolada, mas é atravessado por marcadores sociais como raça, classe e sexualidade. Como lembra Maria Lugones (2014), a separação desses marcadores em categorias independentes perpetua a invisibilidade das mulheres racializadas e de grupos subalternizados. Muitas mulheres não se reconhecem apenas como “mulheres” ou “negras”, mas vivem a sobreposição de identidades que configuram formas específicas de opressão. Kimberlé Crenshaw introduziu o conceito de interseccionalidade, destacando que racismo, capitalismo e cisheteropatriarcado criam interações simultâneas de desigualdade que atingem de maneira particular as mulheres negras (Akotirene, 2018). Essa formulação evidencia que as opressões não colidem de forma acidental, mas se articulam estruturalmente.

Angela Davis (2016) reforça essa compreensão ao mostrar que raça, classe e gênero não atuam de forma isolada, mas se constituem mutuamente. A classe é vivida de forma racializada, a raça é vivida de forma generificada e o gênero, por sua vez, é atravessado tanto pelas hierarquias raciais quanto pelas desigualdades de classe. Essa formulação é central para a interseccionalidade, pois revela que as opressões não podem ser compreendidas

separadamente, já que seus efeitos se intensificam justamente nos pontos de cruzamento. Ao mesmo tempo, autoras como bell hooks (2019) já haviam denunciado que o feminismo hegemônico se concentrou em demandas de mulheres brancas, como o direito ao voto e a entrada no mercado de trabalho, enquanto para as mulheres negras a luta sempre esteve vinculada à sobrevivência diante da pobreza e da exploração estrutural, legados diretos da escravidão.

Se a interseccionalidade possibilitou um avanço decisivo ao revelar como gênero, raça, classe e sexualidade se entrecruzam, ela ainda encontra limites quando não problematiza as raízes históricas que sustentam essas desigualdades. Como alerta Ochy Curiel (2020), é necessário ir além da descrição de múltiplas opressões e interrogar as estruturas coloniais que as produzem e perpetuam.

Para Curiel (2020), esse limite não é apenas teórico, mas político. A interseccionalidade, ao ser progressivamente apropriada por um campo feminista e acadêmico mais amplo, institucionalizado e majoritariamente branco, foi sendo deslocada de seu caráter insurgente e de sua ancoragem nas lutas concretas das mulheres negras, indígenas e lésbicas. Nesse processo, o conceito passou a operar, em muitos casos, como uma ferramenta descritiva, voltada à enumeração de marcadores sociais, sem tensionar as bases coloniais, raciais e capitalistas que estruturam essas opressões (Curiel, 2020).

Esse deslocamento produz um efeito que a autora avalia de forma crítica e pessimista. Ao se tornar compatível com agendas liberais e com práticas institucionais que não ameaçam as estruturas de poder existentes, a interseccionalidade perde parte de sua radicalidade política e deixa de ser, por si só, uma resposta suficiente para enfrentar as desigualdades vividas pelas mulheres do Sul Global, sobretudo quando desvinculada de uma crítica à colonialidade do poder, do saber e do ser (Curiel, 2020).

Nesse mesmo sentido, análises críticas têm apontado que a ampla circulação acadêmica dos conceitos produzidos no interior do feminismo negro nem sempre é acompanhada de transformações efetivas nas estruturas de poder. Quando deslocados de seus contextos de origem, esses conceitos tendem a adquirir reconhecimento simbólico e valor teórico, enquanto as mulheres negras permanecem afastadas dos espaços institucionais onde

se definem políticas públicas e prioridades sociais, inclusive aquelas relacionadas à moradia e ao território (Bueno; Anjos, 2021).

Essas críticas não negam a importância da interseccionalidade, mas indicam a necessidade de reescrevê-la em um horizonte analítico mais amplo, no qual a colonialidade seja tomada como eixo estruturante. É nesse sentido que Curiel (2020) afirma que a interseccionalidade deixa de ser a única saída teórica e política quando não questiona as condições históricas de produção das próprias categorias que mobiliza.

É a partir desse limite que a reflexão se desloca para a contribuição de María Lugones. Ao invés de se concentrar nos usos do conceito de interseccionalidade, a autora propõe um aprofundamento analítico que localiza a própria constituição do gênero no interior da matriz colonial de poder. Trata-se, portanto, de um deslocamento teórico que permite compreender como gênero e raça foram historicamente produzidos pela modernidade colonial, e não apenas como categorias que se articulam no presente.

Segundo a autora, a imposição do sistema de gênero moderno/colonial está intrinsecamente ligada à colonialidade do poder, em uma relação mútua: não há colonialidade de gênero sem colonialidade do poder, nem colonialidade do poder sem a imposição desse sistema de gênero. A classificação racial das populações é condição necessária para sua existência. Compreender o alcance desse sistema significa reconhecer como o capitalismo eurocêntrico reduziu o gênero ao controle do sexo, seus recursos e produtos, estruturando a dominação e naturalizando desigualdades (Lugones, 2020).

Ao aproximar a crítica de María Lugones (2020) à colonialidade de gênero e a análise de Joice Berth (2023) sobre a apropriação e controle do corpo feminino, torna-se evidente que o patriarcado colonial se sustenta na apropriação reprodutiva e na desumanização das mulheres, sobretudo negras e pobres, ao mesmo tempo em que legitima uma ordem social centrada no homem branco como detentor dos privilégios políticos, econômicos e simbólicos. Assim, gênero não apenas organiza significados, mas também institui hierarquias concretas que regulam quem pode circular, habitar e participar plenamente da vida urbana (Lugones, 2020; Berth, 2023).

Essa formulação dialoga com a definição de colonialidade proposta por Aníbal Quijano (2005), entendida como a consolidação de ideias e práticas sociais gestadas no

período colonial e perpetuadas nas sociedades pós-independência. A colonialidade estabeleceu hierarquias entre identidades, confinando grupos inteiros a posições políticas e sociais desfavoráveis. É nesse sentido que podemos afirmar que nascemos para o mundo ocidental a partir da colonização.

Nesse contexto, o gênero, assim como outras categorias de identidade, foi consolidado como uma construção da modernidade eurocêntrica, funcionando como instrumento de classificação, hierarquização e exclusão (Lugones, 2020). O gênero, portanto, deve ser compreendido como um ordenamento social das diferenças sexuais, que não apenas define hierarquias entre homens e mulheres, mas cria as condições práticas para experiências desiguais em direitos, oportunidades e formas de existência (Lugones, 2020).

Segundo María Lugones (2014, 2020), a colonialidade de gênero evidencia que a própria noção de “mulher” foi historicamente construída a partir da experiência de mulheres brancas, heterossexuais e burguesas, o que excluiu e silenciou as vivências de mulheres negras, indígenas e racializadas. A modernidade colonial, nesse processo, não só racializou corpos como também impôs uma leitura binária e hierárquica do gênero, apagando formas originárias e diversas de organização social e sexual. Nesse sentido, Lugones (2014) argumenta que a categoria de “mulher colonizada” é, na verdade, uma categoria vazia: nenhuma mulher é colonizada; nenhuma fêmea colonizada é reconhecida como mulher. As mulheres colonizadas da América Latina foram classificadas como não humanas, reduzidas à condição de fêmea animalizada, revelando como a colonialidade operou tanto pela racialização quanto pela negação simbólica de sua humanidade. Assim, o feminismo decolonial articula os eixos de colonialidade do poder, do saber e do ser, para evidenciar como se disputam o trabalho e seus produtos, a natureza e seus recursos, o sexo e a reprodução da espécie, bem como a subjetividade e seus efeitos materiais e intersubjetivos, ao mesmo tempo em que se nega humanidade plena aos povos não brancos e se impõe um padrão eurocêntrico de conhecimento como universal (Curiel, 2020).

No caso brasileiro, a especificidade do processo colonial produziu uma ambiguidade profunda: ao mesmo tempo em que exaltou a miscigenação como marca nacional, promoveu o apagamento das matrizes indígenas e africanas e transmitiu a presença do colonizador como fundamento para a identidade do “povo brasileiro”. Essa proximidade simbólica entre colonizador e colonizado, longe de significar inclusão, naturalizou hierarquias e consolidou

desigualdades que ainda estruturam a vida social (Hollanda, 2020). Como aponta Miñoso (2020), a continuidade dessas hierarquias também depende da cumplicidade entre feminismos hegemônicos do Norte e do Sul, o que exige, de uma perspectiva decolonial, reinterpretar a modernidade para além do androcentrismo e da misoginia, reconhecendo a produção ativa da subalternidade.

Esse legado permanece visível em um país marcado por profundas desigualdades sociais, pela carência de condições básicas de sobrevivência e pela persistência de uma mentalidade patriarcal, onde fatores como raça, classe, gênero e etnia continuam a conformar posições de poder e a produzir formas específicas de violência. Ao analisar a condição das mulheres, percebe-se ainda com mais clareza como essas interseções se manifestam em relações de poder e formas específicas de violência. Por isso, é indispensável deslocar o discurso e assumir um olhar latino-americano, capaz de reconhecer que as experiências das mulheres na região estão atravessadas tanto pela colonialidade quanto pela resistência a suas estruturas de poder (De Oliveira; Murad, 2022).

O feminismo decolonial não deve ser entendido como uma nova onda do feminismo hegemônico, mas como reativação de lutas ancestrais de mulheres negras, indígenas e periféricas do Sul Global. Como lembra Françoise Vergès (2020), essas lutas não começaram agora; elas sempre existiram, mas foram sistematicamente silenciadas pelas narrativas eurocêntricas. O feminismo decolonial propõe, assim, uma crítica estrutural ao capitalismo, ao racismo, ao patriarcado e ao imperialismo, recusando análises que reduzam as opressões a uma soma de identidades. Em vez disso, articula corpo, natureza e território como dimensões inseparáveis da exploração.

Miñoso (2020) reforça a importância de pensar o feminismo no contexto latino-americano, marcado por profundas heranças coloniais. Para ela, é preciso interrogar como o feminismo assimilou conceitos eurocêntricos que nem sempre dialogam com a realidade da região, muitas vezes reproduzindo a mesma lógica de dominação que buscava enfrentar. O desafio é desconstruir a pretensa universalidade do feminismo ocidental e construir saberes situados, enraizados nas experiências locais e coletivas.

Essa crítica encontra ressonância em Lugones (2020), quando afirma que:

A redução do gênero ao privado, ao controle do sexo, seus recursos e produtos, é uma questão ideológica, apresentada como biológica, e é parte da produção cognitiva da modernidade que conceitualizou raça como atribuída de gênero e o gênero como racializado de maneiras particularmente diferenciadas para europeus/as brancos/as e para colonizados/as não brancos/as. A raça não é mais fictícia que o gênero – ambos são ficções poderosas (Lugones, 2020, p. 73).

Essa formulação evidencia que raça e gênero foram forjados simultaneamente como categorias coloniais e operam em conjunto na manutenção de hierarquias sociais. Essa perspectiva ajuda a compreender por que os debates sobre violência de gênero muitas vezes tendem a hierarquizar desigualdades, apagando o entrecruzamento entre racismo e sexismo. Embora as mulheres sejam vitimadas pela masculinidade predadora, as violências se agravam de acordo com os marcadores sociais que organizam o valor atribuído a seus corpos: raça, classe e gênero.

Carla Akotirene (2018) adverte que, quando não se ancora em uma radicalidade negra e decolonial, a interseccionalidade corre o risco de esvaziamento, contribuindo para silenciamentos e contradições. Já o feminismo decolonial insiste na importância de situar as experiências e dar centralidade às vozes subalternizadas, articulando política com afetos, ancestralidade e vida cotidiana. Para Vergès (2020, p. 38), a luta decolonial é também feita de “alegria, diversão, descobertas e ampliação de mundo”, rompendo com a rigidez teórica e convidando a imaginar futuros mais justos.

Assim, a interseccionalidade nos mostra como as opressões se entrecruzam, enquanto a decolonialidade nos lembra que essas categorias foram produzidas dentro de um sistema colonial e precisam ser questionadas em sua origem. Essa articulação não apenas contribui para desconstruir a noção de um feminismo universal, mas também aponta para a necessidade de práticas políticas que articulem diferentes experiências e construam formas coletivas de resistência. Como observa Collins (2020), desigualdades de riqueza e vulnerabilidade social não podem ser explicadas apenas por classe, mas se estruturam simultaneamente por raça e gênero, revelando a urgência de respostas coletivas capazes de enfrentar essas camadas interligadas de opressão.

2.1.3 Gênero como pauta pública: entre dororidades, coalizões e resistências coletivas

Se a colonialidade de gênero evidencia como a própria ideia de “mulher” foi forjada dentro de hierarquias coloniais, também é necessário compreender como essas desigualdades se materializam nas experiências concretas de exclusão e resistência. No Brasil, isso se expressa de forma clara na precariedade da moradia, já que o déficit habitacional atinge majoritariamente as mulheres. Sustentar sozinhas lares precarizados, enfrentar remoções forçadas ou esperar por anos em filas de habitação não é apenas uma condição econômica, mas a materialização de desigualdades estruturais que racializam, generificam e empobrecem determinados corpos.

Para muitas mulheres, a moradia está diretamente ligada à experiência da dor. Não apenas pela ausência de uma casa, mas pela sobrecarga cotidiana de sustentar sozinhas lares precarizados e pela constante exclusão dos espaços de decisão sobre os territórios onde vivem. Essa dor, contudo, não se resume ao plano individual. Ela é comum, ainda que marcada por desigualdades. É nesse contexto que o conceito de dororidade, elaborado por Vilma Piedade (2017), se apresenta para reafirmar o gênero como dimensão estruturante de questões públicas como moradia, mobilidade, segurança e saúde, deslocando-o de um campo meramente identitário.

A proposta de Piedade (2017) parte da crítica à insuficiência da sororidade, especialmente quando se trata de abarcar as dores atravessadas pelo racismo. Se a sororidade se ancora na ideia de irmandade e solidariedade entre mulheres, a dororidade emerge da partilha das dores impostas às mulheres negras por um sistema que as racializa, subalterniza e silencia. Nomear essa dor a transforma em força coletiva, capaz de criar vínculos e impulsionar ações transformadoras. Inspirada por Lélia Gonzalez, a autora aponta que o sofrimento vivido por essas mulheres não pode ser compreendido apenas no plano psicológico ou inconsciente. As dores que marcam seus corpos e trajetórias têm origem nas estruturas sociais e históricas que perpetuam o racismo, a desigualdade e a desumanização. O corpo da mulher negra, nesse sentido, é tanto alvo dessas violências quanto espaço de resistência e reinvenção (Piedade, 2017).

Ao evidenciar que a igualdade formal proclamada pela lei nunca se traduziu em condições reais de vida, Gonzalez (2020) nos convida a deslocar a dor compartilhada para o

campo político. O reconhecimento dessa dor, como mostra Piedade (2017), precisa ser acompanhado de práticas coletivas de enfrentamento. Do contrário, permanece restrito à esfera privada. Nesse sentido, Gonzalez (2020) reforça que apenas pela ação coletiva, pela militância e pela participação ativa em movimentos sociais, conselhos e fóruns públicos é possível enfrentar a articulação entre racismo e sexismo que sustenta a exclusão.

Olhar para a moradia a partir da dororidade permite reconhecer que experiências como a espera prolongada por uma casa, a insegurança habitacional e a sobrecarga cotidiana não são vividas de forma isolada. Elas se repetem, se atravessam e, muitas vezes, são compartilhadas entre mulheres que ocupam posições sociais semelhantes, ainda que marcadas por diferenças de raça, classe e território. Essa partilha, no entanto, não implica automaticamente a construção de ação coletiva, mas revela um campo comum de experiências que pode, ou não, se transformar em pauta pública.

Nesse ponto, a contribuição de Lélia Gonzalez (2020) se torna fundamental. Ao evidenciar a articulação entre racismo e sexismo como núcleo da formação social brasileira, a autora mostra que as desigualdades vividas pelas mulheres não podem ser compreendidas fora desse contexto histórico. A ideia de uma igualdade formal nunca se traduziu em condições reais de vida, especialmente para mulheres negras e pobres. Esse deslocamento é importante porque permite compreender que a dor compartilhada não é apenas um efeito das desigualdades, mas também um ponto de partida para sua politização.

Daí decorre a urgência de políticas de coalizão, entendidas não como a soma de agendas individuais, mas como a construção de espaços de diálogo e escuta capazes de articular sujeitos diferentes em torno de objetivos comuns. Uma coalizão genuína questiona privilégios, silenciamentos e relações de poder que atravessam os próprios movimentos, assumindo a escuta como prática constitutiva da ação política. Nesse sentido, coalizão e dororidade se aproximam, pois partem do reconhecimento de diferenças e desigualdades para transformá-las em força coletiva (Collins, 2020).

Collins (2020) também destaca que muitas das estratégias mobilizadas pelas mulheres no cotidiano, especialmente aquelas relacionadas ao cuidado e à manutenção da vida, operam como formas de sobrevivência em contextos de desigualdade. Essas práticas são fundamentais

para garantir a continuidade da vida, mas, quando permanecem restritas ao âmbito individual ou doméstico, tendem a não produzir transformações institucionais mais amplas.

Ao deslocar a experiência da dor do plano privado para a ação coletiva, torna-se possível aprofundar a compreensão do gênero como pauta pública. Nesse movimento, é possível identificar dois eixos centrais a partir da contribuição de Patricia Hill Collins (2020), que ajudam a compreender como experiências cotidianas podem, ou não, se transformar em ação política.

O primeiro eixo diz respeito às estratégias de sobrevivência mobilizadas pelas mulheres no cotidiano. Patricia Hill Collins (2020) demonstra que muitas das práticas associadas ao cuidado, à organização do lar e à proteção da família emergem como respostas concretas a contextos de desigualdade estrutural. Essas práticas são fundamentais para garantir a continuidade da vida, especialmente em cenários de precariedade habitacional, insegurança e ausência de políticas públicas efetivas. No entanto, quando permanecem restritas ao âmbito individual ou doméstico, tendem a operar como mecanismos adaptativos, permitindo a sobrevivência sem alterar as condições institucionais que produzem a vulnerabilidade.

O segundo eixo refere-se à possibilidade de transformação dessas estratégias em ação coletiva. É na passagem da experiência vivida para formas de articulação política que essas práticas deixam de operar apenas como respostas individuais e passam a constituir projetos de enfrentamento institucional. Segundo Collins (2020), a construção de coalizões entre mulheres, baseadas no reconhecimento das diferenças e na produção de vínculos políticos, permite que práticas de sobrevivência sejam convertidas em ação coletiva. Nesse deslocamento, demandas relacionadas ao cuidado e à reprodução da vida deixam de expressar apenas a busca por condições mínimas de existência e passam a questionar o modo como as instituições públicas reconhecem, regulam e garantem direitos sociais fundamentais.

A moradia aparece, nesse contexto, como uma das expressões mais concretas desse processo. Ao evidenciar a centralidade das mulheres na sustentação de lares precarizados, o problema habitacional revela como experiências generificadas da vida cotidiana podem, ou não, ser incorporadas como pautas públicas (Collins, 2020; Berth, 2023). Instrumentos como o Plano de Moradia podem, assim, ser compreendidos não apenas como respostas técnicas ao

déficit habitacional, mas como espaços em que se define se essas experiências serão reconhecidas como questão pública ou permanecerão invisibilizadas.

Essa passagem do plano da sobrevivência para a ação coletiva pode ser observada, ainda que de forma parcial e situada, em processos participativos mais amplos, como a 5ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres do Paraná, etapa da 5ª Conferência Nacional. A dinâmica multiescalar, que articula etapas municipais, estaduais e nacionais, mobilizou mulheres em diferentes contextos geográficos, culturais e socioeconômicos, produzindo uma agenda que incorpora demandas relacionadas à participação política, autonomia econômica, enfrentamento à violência e direito ao território (East, 2025). Nesse caso, observa-se um esforço de transformação de experiências diversas em pautas públicas, evidenciando a potência das coalizões e da articulação coletiva.

No entanto, essa experiência também permite tensionar os limites dessa transformação. A existência de espaços institucionais de participação não garante, por si só, a inclusão das mulheres mais diretamente afetadas pelas desigualdades que essas políticas pretendem enfrentar. Barreiras relacionadas ao acesso, à linguagem, ao tempo e às condições materiais de participação tendem a restringir quem consegue estar presente e incidir nesses processos. Assim, mesmo quando há construção de agendas coletivas, permanece a necessidade de questionar quais vozes são efetivamente ouvidas e quais permanecem ausentes.

Essa tensão entre experiências amplamente compartilhadas, estratégias de sobrevivência e limites na construção de ação coletiva é central para compreender por que determinadas demandas, como o acesso à moradia, não se consolidam de forma consistente como pauta pública, mesmo afetando de maneira direta a vida de um grande número de mulheres.

Nessa direção, contribuições como o feminismo comunitário ajudam a ampliar essa reflexão ao deslocar a centralidade do indivíduo para a comunidade. Surgido na Bolívia no início dos anos 2000, ele se apresenta como um campo plural de práticas e formulações críticas que confrontam simultaneamente colonialismo, patriarcado e capitalismo, propondo a reconstrução de categorias como gênero e mulher a partir da memória, da vida cotidiana e das relações comunitárias (Paredes, 2019). Essa perspectiva permite compreender que

experiências compartilhadas podem constituir base para formas coletivas de resistência e ação política, embora essa transformação dependa de condições concretas de articulação.

Como desdobramento dessa discussão, diferentes perspectivas têm apontado para a importância de construir coletivos a partir do reconhecimento de desigualdades históricas, valorizando saberes situados e formas de organização que partem das experiências concretas dos sujeitos (Walsh, 2019; Sacavino, 2016).

Ainda assim, a existência dessas possibilidades não garante sua efetivação. No campo da moradia, a presença de experiências compartilhadas de desigualdade não se traduz, necessariamente, em mobilização coletiva ou incidência política. A incidência política envolve a capacidade de fazer com que experiências e demandas coletivas sejam reconhecidas e incorporadas na formulação de políticas públicas, influenciando prioridades, critérios e estratégias de ação. Vai além da presença em espaços participativos, pois pressupõe que as contribuições realizadas nesses espaços tenham potencial de produzir efeitos concretos nas decisões e nos rumos da política. Esse ponto retoma diretamente a discussão proposta por Collins (2020), ao evidenciar que a passagem das estratégias de sobrevivência para a ação coletiva depende de condições concretas de articulação que nem sempre estão dadas. Essa distância entre viver a desigualdade e transformá-la em pauta pública é central para compreender os limites dos processos participativos.

Nessa perspectiva, tratar o gênero como pauta pública implica deslocá-lo de um registro meramente descritivo para compreendê-lo como dimensão estruturante da ação coletiva e das políticas públicas. Quando dor e experiência são reconhecidas como expressões de desigualdades historicamente produzidas, elas deixam de operar como destinos privados e passam a constituir possibilidades de ação política. Quando não, permanecem fragmentadas, contribuindo para a reprodução das desigualdades que as originam. É nessa tensão, entre experiência compartilhada, estratégias de sobrevivência e limites na construção de ação coletiva que as desigualdades de gênero passam a se expressar também nas disputas pelo território, pela moradia e pelo direito à cidade.

2.2 CIDADE, TERRITÓRIO E DIREITO À CIDADE SOB A ÓTICA DAS MULHERES

2.2.1 Território e direito à cidade

As desigualdades que atravessam a vida das mulheres não se produzem no vazio. Elas se constroem e se aprofundam no espaço urbano, que não é neutro nem homogêneo. A cidade organiza corpos, distribui acessos e nega direitos. Para além de sua configuração física, trata-se de um espaço simbólico, histórico e político, onde se materializam desigualdades sociais profundamente enraizadas (Corrêa, 2013).

Nesse sentido, diferentes áreas do conhecimento, como Urbanismo, Sociologia, Geografia e Administração, têm se dedicado a investigar as dinâmicas urbanas justamente por reconhecer que as cidades não são cenários neutros, mas territórios em disputa, atravessados por relações de poder. Nessas disputas, gênero, raça, classe e outros marcadores sociais operam de forma concreta, moldando tanto o acesso aos direitos quanto às possibilidades de existência e pertencimento (Berth, 2023).

Nos Estudos Organizacionais, esse olhar tem se ampliado com a compreensão da cidade como uma organização social complexa, produtora de sentidos, símbolos e práticas (Costa Junior; Chagas; Oliveira, 2022). Essa perspectiva permite observar como políticas públicas, práticas de gestão e disputas cotidianas atuam na constituição do espaço urbano, definindo quem pode circular com segurança, quem acessa os recursos da cidade e quem é sistematicamente empurrado para as bordas.

Essa complexidade inclui a organização espacial e funcional da cidade, bem como a gestão formal e as práticas organizativas que a sustentam. Assim, a cidade não deve ser vista apenas como um espaço com limites geográficos bem definidos, mas como um território multifacetado que abriga uma pluralidade de subterritórios, cada um revelando relações intrínsecas de poder moldadas por fatores sociais, econômicos e políticos (Martins; Chagas, 2021). Essas múltiplas dimensões remetem a uma compreensão mais ampla de território. Haesbaert (2004) discute o território como forma de compreender a interação entre sociedade e espaço. Nessa perspectiva, a cidade pode ser concebida como um território, ou como um conjunto de múltiplos territórios, que revela conexões espaciais e sociais. Haesbaert (2009) acrescenta que o território une materialidade e simbolismo, sendo definido como um espaço delimitado e controlado, carregado de apropriações identitárias e representativas. Essa

abordagem permite analisar como práticas sociais cotidianas se materializam em disputas pelo espaço urbano.

Partindo disso, o território pode ser compreendido como a própria materialização do poder. Em Raffestin (1993), as relações que se estabelecem no território conformam um campo de poder no qual atores manifestam a intenção de apropriar-se do espaço. No contexto urbano, essa dinâmica se torna particularmente visível: diferentes agentes sociais disputam o controle, a regulação e o uso de parcelas da cidade, frequentemente orientados pela obtenção de lucro e pela valorização fundiária. No plano das experiências concretas, tal disputa se traduz em assimetrias muito evidentes na apropriação da habitação, do solo urbano, dos bens coletivos e dos serviços urbanos, como enfatiza Santos Junior (2021). Trata-se de um processo multiescalar em que, para além da fixidez formal das fronteiras administrativas, emergem espaços de opressão e, simultaneamente, táticas de resistência inscritas no próprio tecido urbano, dimensão que Souza (2010) identifica como a escala por excelência dos oprimidos, onde se forjam contrausos e contraordenamentos do espaço.

Nessa linha, a territorialização pode ser lida como processo social de produção do território: é multidimensional, evidencia diferenças e desigualdades, e simultaneamente funda identidades e laços de pertencimento (Saquet, 2009). A territorialização se realiza por meio de práticas cotidianas de apropriação, ressignificação e produção do espaço, nas quais se revelam tanto dominação quanto agência. Essas “artes de fazer” do cotidiano, ao incidirem sobre o espaço, conformam territorialidades, isto é, modos de habitar e de organizar a vida coletiva que expressam o vivido, os vínculos e a memória social em dada porção da cidade (Costa Junior; Chagas; Oliveira, 2022; Raffestin, 1993). Nessa reciprocidade entre territorialização e identidade, inscrevem-se histórias e estacas, delineando quem pode dizer “aqui é o meu lugar” e em que condições essa afirmação se sustenta ou é negada (Saquet, 2009; Saraiva; Carrieri; Soares, 2014).

Quando introduzimos gênero nesse enquadramento, torna-se evidente que as lógicas de poder que territorializam a cidade são também generificadas. As possibilidades de apropriação, permanência e circulação variam conforme a posição social dos sujeitos, e corpos femininos, sobretudo negros e periféricos, enfrentam controles e violências específicos que limitam o uso do urbano como espaço de vida. Assim, a disputa territorial não é apenas

econômica, mas também simbólica e corporal, pois regula quem é reconhecido como sujeito de direitos no território.

A discussão sobre território e exclusão social leva a uma reflexão mais profunda sobre o direito à cidade. Esse direito deve ser compreendido não apenas como a mera possibilidade de habitar um espaço, mas como a garantia de participação ativa e significativa na configuração do ambiente urbano (Guimarães; Araújo, 2018). É essencial que as vozes e necessidades de todos os cidadãos, especialmente os mais marginalizados, sejam efetivamente ouvidas e consideradas. Ao reconhecer a diversidade das experiências urbanas e a importância de uma inclusão genuína nas decisões sobre a cidade, podemos avançar em direção a práticas mais justas e equitativas, que contribuam para a construção de um espaço urbano verdadeiramente acessível a todos.

O conceito de direito à cidade foi formulado por Henri Lefebvre, no contexto das reformas urbanas de Paris nas décadas de 1960 e 1970, quando processos de modernização resultaram na expulsão de trabalhadores do centro e na reorganização do espaço urbano conforme os interesses do capital. Para Lefebvre (2001), esse direito expressa uma reivindicação coletiva de inclusão e participação democrática na produção da vida urbana, contrapondo-se às lógicas de exclusão do capitalismo. Posteriormente, David Harvey (2013) ampliou essa noção ao destacar que o direito à cidade nasce das ruas e bairros, como reivindicação das populações oprimidas, e deve ser compreendido como direito coletivo de transformar e reinventar o espaço urbano.

No Brasil, o processo de urbanização acelerado consolidou desigualdades de classe, gênero e raça. Bello e Beleza (2020) evidenciam como as cidades foram construídas a partir de valores patriarcais e capitalistas, que excluíram as mulheres do espaço público e reforçaram a divisão sexual do trabalho. A afirmação de que a política, o direito e o próprio espaço urbano foram formados predominantemente por e para homens (Bello; Beleza, 2020) sintetiza esse processo, no qual as mulheres, especialmente as negras e pobres, foram vítimas de múltiplas formas de exclusão.

2.2.2 Experiências urbanas das mulheres

Esse diagnóstico evidencia que o direito à cidade, tal como formulado no contexto europeu, precisa ser tensionado pelas críticas feministas e decoloniais, que mostram como gênero, raça e classe estruturam concretamente a vida urbana. É nesse sentido que Joice Berth (2023) nos provoca ao perguntar se a cidade tem gênero, lembrando que o espaço urbano não é neutro, mas atravessado por desigualdades históricas que definem quem pode acessar plenamente seus direitos.

A autora observa que, para afirmarmos que o trânsito pelo espaço urbano é verdadeiramente livre, seria necessário responder positivamente a pelo menos algumas perguntas: você circula realmente por todos os espaços da cidade, andando livremente por ruas, vielas, becos, parques e jardins? Essa circulação pode ocorrer a qualquer hora do dia ou da noite, sem medo ou preocupação? Os espaços urbanos contam com infraestrutura e mobiliário adequados para atender às necessidades de diferentes corpos, como mães, pessoas com deficiência, crianças, pessoas gordas, pessoas com baixa estatura, pessoas idosas ou com doenças/transtornos mentais? Existe a sensação de segurança em todos os lugares e horários? Há condições de adquirir um imóvel em qualquer área da cidade apenas por razões pessoais, como apreço pelo lugar? (Berth, 2023).

Essas perguntas apontam condições mínimas que deveriam ser naturais, mas que, quando respondidas pelas mulheres, em geral, resultam em negativas. Isso significa que a experiência urbana feminina é atravessada pela sensação de ser um corpo estranho, vigiado, indesejado e sujeito a restrições. A liberdade de ir e vir existe formalmente, mas não com a integridade e a segurança de que os homens desfrutam, já que os trajetos cotidianos das mulheres são impostos pelas condições de violência urbana e não escolhidos livremente (Berth, 2023).

Ampliando essa reflexão, May East (2024) sugere compreender a cidade como sistema vivo e complexo, em coevolução entre dimensões biofísicas e socioculturais, permite deslocar o olhar da mera identificação de carências para o reconhecimento do potencial singular de cada lugar. Nessa chave regenerativa, as mulheres aparecem como criadoras de significados e influenciadoras da configuração urbana, capazes de ressignificar usos e relações em microescala, fortalecendo capital social e ecológico sem os esgotar (East, 2024).

Aproximando essa leitura das disputas de territorialização já discutidas por Raffestin (1993), Souza (2010), Saquet (2009) e Haesbaert (2004, 2009), compreende-se que práticas cotidianas de cuidado, vizinhança e uso inventivo do espaço constituem modos de habitar que produzem pertencimento e abrem possibilidades de transformação urbana situada.

Essa reflexão amplia o debate sobre cidadania, termo que deriva do latim *civitas* e designa pertencimento coletivo a uma comunidade. No entanto, se cidadania é síntese de direitos subjetivos e objetivos, é preciso reconhecer que grupos minoritários, como mulheres, população negra, povos indígenas, LGBTQIA+ e pessoas de baixa renda, não a usufruem plenamente. A cidade se revela como privilégio produzido pelas dinâmicas de opressão que sustentam a sociedade, onde a ideia de neutralidade espacial encobre desigualdades profundas. Essa ausência de direito de ir e vir com segurança e dignidade é reforçada por um braço opressor específico, a supremacia da masculinidade, que Berth (2023) entende não apenas como machismo, mas como estrutura de dominação que organiza corpos e relações sociais. Essa supremacia se articula ao racismo e às hierarquias de classe, compondo um sistema de opressões que naturaliza a fragmentação dos espaços e restringe a permanência das mulheres nas cidades (Berth, 2023).

Debate que se articula à formulação de Lefebvre (2001), que concebeu o direito à cidade como prática de participação cidadã ativa, em que a vida urbana deveria ser apropriada coletivamente como espaço de uso, encontro e transformação. Se, para Lefebvre, a cidade só se realiza plenamente quando todos os sujeitos participam da construção do urbano, Berth (2023) evidencia que essa promessa está longe de se concretizar, pois a cidadania segue seletiva e desigual.

A percepção de neutralidade espacial desconsidera as experiências cotidianas das mulheres, que enfrentam assédio, insegurança e outras formas de violência nos mais diversos ambientes urbanos. Nesse sentido, Berth (2023) afirma que:

Para pensar gênero em toda sua extensão conceitual, prática e histórica, precisamos entender que a violência é uma linguagem utilizada nas relações de poder desiguais que caracterizam as opressões que estruturaram toda a sociedade e suas relações políticas, culturais, objetivas e subjetivas (Berth, 2023, p. 165).

A violência urbana, portanto, deve ser compreendida como parte do conjunto de violências que atingem as mulheres, ao lado da violência física, psicológica, patrimonial e

simbólica (Berth, 2023). Essa reflexão ajuda a compreender por que, como aponta a própria autora, a concentração de direitos básicos em determinados grupos sociais deve ser entendida como privilégio:

A violência de gênero ocorre no mundo todo não por acaso. É resultante de um estigma que domina, controla e oprime mulheres, visando o lucro, a exploração e a concentração de direitos em um único grupo. Podemos chamar de privilégio a concentração de direitos em uma única categoria social. E há sempre um equívoco no entendimento do que significa privilégio dentro de um contexto de opressões estruturais. Não se trata de benesses e vantagens individuais, mas de direitos básicos e fundamentais que deveriam ser distribuídos entre toda a população, mas que são negados para grupos subalternos sob a colonialidade do poder (Berth, 2023, p. 165-166).

Essa perspectiva dialoga com a leitura da geógrafa feminista Jane Darke (1996, p. 88), para quem “qualquer assentamento é uma inscrição no espaço das relações sociais na sociedade que o construiu. Nossas cidades são patriarcados escritos na pedra, no tijolo, no vidro e no concreto”. No Brasil, essa inscrição carrega não apenas as marcas do patriarcado, mas também os legados da colonização, do racismo estrutural e do imperialismo. O planejamento urbano resultou de um processo histórico que combinou exploração econômica, subordinação das mulheres e segregação racial, relegando populações negras, indígenas e pobres a territórios periféricos e precários, distantes dos centros de poder e das redes de infraestrutura.

Compreender esse processo exige reconhecer que gênero, classe e raça não operam separadamente. Angela Davis (2016) e Kimberlé Crenshaw (2002) demonstram que as múltiplas formas de opressão se articulam, produzindo experiências desiguais de acesso ao espaço urbano. As mulheres, sobretudo as negras e periféricas, enfrentam as formas mais agudas de exclusão, não apenas pela marginalização econômica, mas também pelo racismo e pelo sexismo enraizados nas estruturas sociais. Essa leitura permite compreender o gênero como uma dimensão estrutural das desigualdades urbanas.

2.3 GÊNERO, HABITAR E POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERSECCIONALIDADE, TRANSVERSALIDADE E INTERSETORIALIDADE

2.3.1 Interseccionalidade e as experiências desiguais de habitar

As desigualdades no acesso das mulheres à cidade e ao território não se produzem de forma homogênea. Diferentes marcadores sociais estruturam as condições de vida urbana, conformando experiências desiguais de permanência, acesso a recursos e possibilidades de participação nas decisões que organizam a vida na cidade. Raça, gênero e classe operam de maneira articulada na produção dessas desigualdades, especialmente no que diz respeito ao acesso à moradia, à segurança territorial e à infraestrutura urbana (Davis, 2016; Akotirene, 2018; Berth, 2023).

Nesse sentido, o habitar não pode ser compreendido apenas como uma dimensão física ou espacial, restrita à existência de uma unidade habitacional. Trata-se de uma experiência socialmente produzida, atravessada por relações de poder, por hierarquias sociais e por formas históricas de organização do espaço urbano, que condicionam tanto as possibilidades de acesso quanto as condições de permanência no território. A moradia, quando dissociada do acesso à infraestrutura, aos serviços públicos e às redes de cuidado, tende a reproduzir processos de segregação e precarização das condições de vida, especialmente para mulheres e grupos socialmente subalternizados (Rolnik, 2020; Berth, 2023). Essa leitura permite compreender o habitar como dimensão indissociável das desigualdades sociais e das escolhas institucionais que organizam a cidade, evidenciando que o acesso à moradia adequada e à vida urbana em condições dignas é profundamente condicionado por estruturas históricas de exclusão.

A articulação entre essas contribuições torna visível que as experiências de habitar são desigualmente distribuídas e profundamente condicionadas por hierarquias sociais historicamente construídas. Mulheres negras e pobres enfrentam obstáculos específicos no acesso à moradia adequada e à permanência nos territórios urbanos, como resultado de processos de racialização do espaço, precarização habitacional e exclusão sistemática das políticas públicas (Berth, 2023). Essas desigualdades não decorrem de escolhas individuais, mas de estruturas que organizam a cidade de forma seletiva, produzindo territórios valorizados e territórios precarizados.

É nesse contexto que a interseccionalidade se apresenta. No campo do habitar, essa perspectiva desloca o olhar da simples constatação das desigualdades para a crítica das formas pelas quais as políticas públicas, ao se basearem em sujeitos universais e critérios aparentemente neutros, tendem a reproduzir hierarquias de gênero, raça e classe (Akotirene, 2018). A interseccionalidade permite compreender que a violação do direito à moradia e à cidade ocorre de maneira interconectada, atingindo de forma mais intensa grupos socialmente subalternizados.

Políticas de moradia frequentemente operam a partir de recortes como renda ou composição familiar, sem considerar as condições concretas que atravessam a vida de mulheres negras, mães solo, trabalhadoras informais e moradoras de territórios periféricos. Ao desconsiderar essas articulações como parte constitutiva do problema público, a ação estatal tende a reforçar processos de exclusão e precarização já existentes. A interseccionalidade, nesse sentido, não se limita a descrever desigualdades, mas permite questionar quem é reconhecido como sujeito legítimo da política e quais experiências permanecem sistematicamente à margem dos processos decisórios (Crenshaw, 2002; Akotirene, 2018).

Além do acesso material à moradia, as desigualdades também se expressam nas possibilidades de participação nos processos de formulação das políticas que regulam o território. A existência de espaços participativos formais não garante, por si só, a inclusão de mulheres que enfrentam sobrecargas de trabalho, cuidado e deslocamento. Essas condições evidenciam os limites de arranjos institucionais que não incorporam as desigualdades sociais como parte constitutiva do problema público.

Dessa forma, a interseccionalidade contribui para revelar não apenas quem é mais afetado pelas desigualdades do habitar, mas também quem consegue participar das decisões que buscam enfrentá-las. Ao evidenciar esses limites, essa perspectiva aponta para a necessidade de avançar em direções analíticas e institucionais capazes de responder à complexidade das experiências sociais, abrindo espaço para os debates sobre transversalidade e intersetorialidade na ação pública.

2.3.2 Transversalidade e intersetorialidade na ação pública: desafios para a política de moradia

A incorporação da interseccionalidade como chave analítica do habitar coloca desafios diretos à ação pública, uma vez que evidencia que as desigualdades não se produzem apenas no plano social, mas são continuamente reproduzidas por desenhos institucionais, critérios de elegibilidade e formas de implementação das políticas públicas. Nesse sentido, reconhecer desigualdades não é suficiente se a política não dispõe de instrumentos capazes de incorporá-las de maneira estruturante ao longo de todo o seu ciclo.

Os guias de transversalidade elaborados pelo Governo Federal definem a transversalidade como um instrumento de gestão pública voltado à incorporação de determinadas perspectivas, como gênero e raça, de forma contínua e integrada na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Trata-se de um esforço deliberado de romper com a lógica setorial tradicional do Estado, criando mecanismos institucionais de coordenação, responsabilização e diálogo entre diferentes áreas governamentais (Brasil, 2022a).

No caso específico da transversalidade de gênero, sua adoção implica reconhecer que políticas aparentemente neutras produzem efeitos desiguais sobre mulheres e homens, especialmente quando atravessadas por raça, classe e território. A transversalidade de gênero não se limita à criação de políticas específicas para mulheres, mas busca reorientar objetivos, critérios e instrumentos das políticas públicas existentes, de modo a enfrentar desigualdades estruturais historicamente naturalizadas (Brasil, 2022b).

Barbosa, Marcondes e Oliveira (2022) reforçam que a transversalidade pode ampliar a capacidade do Estado de reconhecer desigualdades de gênero como problemas públicos legítimos, mas alertam para seus limites quando não acompanhada por arranjos institucionais robustos. A ausência de coordenação intersetorial, a fragmentação administrativa e a concentração das agendas de gênero em setores específicos tendem a esvaziar o potencial transformador da transversalidade, reduzindo-a a uma diretriz normativa com baixa capacidade de incidência sobre a prática estatal.

É nesse contexto que a intersetorialidade emerge como dimensão complementar e indispensável da ação pública. A intersetorialidade refere-se à articulação concreta entre

diferentes políticas e setores governamentais para enfrentar problemas públicos complexos, que não podem ser resolvidos por uma única área de atuação. No campo da moradia, essa articulação envolve necessariamente políticas de planejamento urbano, assistência social, saúde, trabalho, mobilidade e cuidado, uma vez que as experiências desiguais de habitar estão profundamente vinculadas a essas dimensões (Brasil, 2022a).

Quando esses problemas públicos incidem de forma sistemática e mais intensa sobre as mulheres, como ocorre no caso da precariedade habitacional, da sobrecarga de cuidado, da insegurança territorial e das dificuldades de acesso a serviços urbanos, eles deixam de ser apenas questões setoriais e passam a constituir também problemas públicos de gênero. Nesse sentido, a intersetorialidade não se apresenta apenas como estratégia de coordenação administrativa, mas como condição para que a ação pública reconheça e enfrente desigualdades de gênero que atravessam diferentes políticas e se expressam de maneira integrada na vida cotidiana.

Essa perspectiva reforça que o enfrentamento das desigualdades no campo da moradia exige abordagens que articulem políticas habitacionais com políticas de cuidado, trabalho, assistência social e mobilidade, incorporando a dimensão de gênero como elemento estruturante da resposta estatal. Ao reconhecer que os impactos dessas políticas recaem de maneira diferenciada sobre mulheres, especialmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade social, a intersetorialidade amplia a capacidade da ação pública de produzir respostas mais efetivas, capazes de enfrentar não apenas os efeitos isolados do déficit habitacional, mas as condições estruturais que o reproduzem.

Ao articular interseccionalidade, transversalidade e intersetorialidade, torna-se possível compreender a política de moradia não apenas como provisão de unidades habitacionais, mas como ação pública complexa, atravessada por desigualdades estruturais e disputas institucionais. Essa articulação fornece os subsídios teóricos necessários para analisar o Plano de Moradia Popular como política pública, tensionando seus desenhos institucionais, seus mecanismos de participação e sua capacidade de incorporar, ou não, as experiências concretas das mulheres que vivenciam o déficit habitacional.

2.4 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E MORADIA

Se o direito à cidade é construído historicamente por meio de disputas, exclusões e resistências, o direito à moradia aparece como uma de suas expressões mais urgentes. É nesse ponto que o debate sobre o direito à cidade se conecta diretamente à questão da moradia. Como observa Joice Berth (2023), embora seja um direito constitucional, no Brasil coexistem milhões de pessoas sem casa e milhões de imóveis vazios, revelando que o acesso à habitação funciona, na prática, como privilégio concentrado nas mãos de poucos e negado à maioria. A urbanista Raquel Rolnik (2020) reforça essa centralidade ao afirmar que:

A questão da moradia é absolutamente central. O direito à moradia adequada já é um direito para todos, inclusive do ponto de vista do marco internacional dos direitos humanos. Direito à moradia não é ter quatro paredes e um teto em cima da cabeça. A definição de moradia é a moradia como um portal, um lugar, um território a partir do qual é possível acessar o direito à educação, o direito ao meio ambiente adequado, meios adequados para a sobrevivência e para o desenvolvimento humano. Então, é importante entender que, para além de manter a pessoa protegida do frio, da chuva e tudo o mais que pensamos quando falamos de moradia, há elementos que levam em consideração a localização e a possibilidade de o indivíduo ter acesso aos recursos que a cidade disponibiliza, inclusive de prevenção e tratamento de saúde (Rolnik, 2020).

Na mesma direção, Berth (2023) lembra que a moradia deve ser situada no escopo das opressões estruturais, funcionando como prática de segregação socioespacial e como instrumento de expulsão social no espaço físico. Angela Davis (2016) afirma que a classe informa a raça. Mas raça, também, informa a classe. E gênero informa a classe. Raça é a maneira como classe é vivida. Da mesma forma que gênero é a maneira como a raça é vivida. Essa afirmação revela que não é possível compreender as desigualdades de forma isolada, pois raça, classe e gênero se estruturam mutuamente. No Brasil, essa interdependência fica evidente quando observamos que a maioria das pessoas negras está inserida nas faixas de menor renda (IBGE, 2022). Entre elas, as mulheres enfrentam ainda menos acesso à posse da terra e se concentram em maior número nas situações de insegurança habitacional. Por isso, analisar a moradia sem considerar a triangulação entre raça, classe e gênero significa invisibilizar justamente os mecanismos que produzem e reproduzem a exclusão.

Esse enquadramento ajuda a compreender por que o déficit habitacional no Brasil tem gênero. Em 2022, 62,6% dos domicílios em déficit eram chefiados por mulheres, revelando que elas são maioria entre as que enfrentam escolhas impossíveis entre alimentação e aluguel, ou que acabam em coabitação involuntária e moradias improvisadas (Habitat, 2025). Essa

disparidade tem se ampliado: enquanto o déficit habitacional diminui entre os homens, cresce entre as mulheres, revelando uma tendência estrutural de desigualdade.

Uma das explicações para esse quadro é a chamada feminização da pobreza. Com rendas mais baixas, longas jornadas de trabalho mal remuneradas e a responsabilidade quase exclusiva pelo cuidado não pago, que consome tempo produtivo e renda, as mulheres estão entre aquelas que mais comprometem seus rendimentos com aluguel. Muitas, sem renda estável ou comprovada, sequer acessam o mercado formal de locação, restando-lhes morar de favor, em domicílios rústicos, improvisados ou superadensados (Habitat, 2025). A situação é ainda mais crítica para mães solo, que arcam sozinhas com os custos do cuidado e enfrentam barreiras adicionais pela ausência de creches, mobilidade urbana e redes de apoio. Estima-se que o Brasil tenha mais de 11 milhões de mães que criam sozinhas seus filhos (Habitat, 2025).

Outro elemento que aprofunda a feminização do déficit é a violência doméstica. Muitas mulheres ainda precisam abandonar suas casas para sobreviver a relações abusivas, em um processo de despossessão habitacional específico (Habitat, 2025). Sem alternativas de abrigo imediato e sem acesso a políticas habitacionais de emergência, acabam em condições típicas do déficit: moradias precárias, de favor ou sob ônus excessivo de aluguel. Nesses casos, a falta de proteção estatal não apenas mantém a precariedade, mas força o retorno a relações violentas, configurando um déficit habitacional invisível, que não aparece nos dados oficiais.

Uma concepção limitada da moradia, centrada na materialidade da casa como simples abrigo, negligencia sua dimensão simbólica, afetiva e política. A moradia também é espaço de afeto, cuidado, pertencimento e resistência. Cada cômodo carrega significados sociais e subjetivos. A sala representa o acolhimento. A cozinha é espaço de convívio e partilha. O quarto guarda as intimidades e memórias. O banheiro é símbolo de dignidade. Falar em moradia é também falar sobre as condições que permitem a existência digna, como saneamento básico, abastecimento de água, segurança da posse, energia elétrica, mobilidade, lazer, saúde e educação. Quando esses elementos são negados, especialmente às mulheres negras, revela-se a reprodução sistemática das desigualdades históricas de classe, raça e gênero no tecido urbano (CBJC, 2025).

A moradia, nesse sentido, funciona como porto seguro para as mulheres e seus dependentes, consolidando o acesso a outros direitos, como saúde, educação, mobilidade, renda e o próprio direito à vida, sobretudo quando sobrevivem à violência. Entretanto, em vez de proteção, o que se observa é que elas figuram entre as principais vítimas de despejos em todo o país. Desde 2020, mais de 1,5 milhão de pessoas foram despejadas ou ameaçadas de remoção, das quais cerca de 938 mil eram mulheres e meninas (Habitat, 2025).

Os impactos dos despejos são profundos, pois não se trata apenas da perda da casa ou do patrimônio, mas também do CEP, que garante acesso a escolas e serviços públicos, além das redes de apoio que sustentam o cuidado cotidiano. Para as mulheres, perder a moradia significa romper vínculos comunitários que permitem deixar os filhos em segurança com vizinhos, inviabilizar pequenos comércios e trabalhos informais que garantem renda, além de comprometer a autonomia construída com muito esforço. Nesse processo, saúde, educação e segurança alimentar são igualmente afetadas (Habitat, 2025).

O quadro torna-se ainda mais visível quando observamos a realidade das famílias monoparentais chefiadas por mulheres. Todos os anos, milhares de crianças nascem em lares de mães solo, que arcam sozinhas com os custos da criação, ampliados após o nascimento dos filhos. Sem creches, redes de apoio e infraestrutura pública que possibilitem o retorno ao mercado de trabalho, essas mulheres acabam sem renda fixa e muitas vezes dependem de programas sociais como o Bolsa Família (Habitat, 2025).

Essa realidade dialoga com a crítica de Oyèrónké Oyěwùmí (2020), que evidencia como o modelo da família nuclear ocidental, centrado no homem provedor, na mulher cuidadora e nos filhos, consolidou a casa como espaço generificado e patriarcal. Ao ser tomado como universal, esse paradigma invisibiliza arranjos familiares diversos, como os lares chefiados por mães solo ou as que abrigam avós e tios, muito comuns no Brasil. Elaboradas a partir desse modelo restrito, as políticas habitacionais reproduzem desigualdades de gênero, pois não contemplam as condições reais que estruturam a vida das mulheres. Pensar a moradia como direito, portanto, implica reconhecer que ela não é apenas abrigo físico, mas também território político atravessado por relações de poder que definem quem pode habitar com dignidade e em quais termos.

A ausência de políticas habitacionais e intersetoriais efetivas leva muitas mulheres a se organizar coletivamente em busca do mínimo: um teto. Experiências como a Ocupação Quilombo Carolina de Jesus, no centro histórico de Salvador, revelam condições marcadas por desemprego, rendas intermitentes, fome e ausência de serviços básicos, como saneamento, saúde e transporte público (Habitat, 2025). Esses territórios, invisibilizados pelo poder público, escancaram o entrelaçamento entre racismo estrutural, desigualdade de gênero e mercantilização da terra urbana, e mostram como a luta por moradia digna é também luta por justiça social e de gênero. Como exemplo mais próximo, pode-se citar a Ocupação Dom Helder Câmara, em Paiçandu, cidade vizinha de Maringá. Embora não seja formada exclusivamente por mulheres, a ocupação se caracteriza pela forte liderança feminina nas assembleias e coordenações, evidenciando o papel central das mulheres na organização comunitária. Realizada em um conjunto habitacional abandonado por anos, a experiência reúne famílias em que a maioria das responsáveis pelo lar são mulheres, revelando como a luta pela moradia se traduz também em engajamento político e em busca ativa por serviços públicos e segurança (Sousa, 2025).

O direito à moradia vai muito além da posse de um imóvel. Ele está ligado ao direito de permanecer, de ser respeitado em sua cultura, vínculos e dignidade cotidiana (CBJC, 2025). Dados recentes demonstram a profundidade dessas desigualdades. Em 2022, 13% dos domicílios brasileiros estavam desocupados, o equivalente a mais de 11 milhões de moradias vazias, enquanto milhares de famílias viviam sem acesso ao básico. Mais de 40% das mulheres negras e mães solo não tinham acesso à rede de esgoto, 8,8% não dispunham de coleta de lixo e 3,9% não contavam com abastecimento de água. No mesmo período, mais de 19 mil famílias foram removidas de suas casas, e outras 93 mil estavam sob ameaça de despejo (IBGE, 2022). Esses dados evidenciam a recorrência de ciclos de exclusão que atravessam décadas. A moradia continua sendo negada a milhares de pessoas e sua ausência compromete outros direitos fundamentais como saúde, educação e trabalho.

A luta por habitação popular no Brasil tem raízes na busca por justiça urbana e reorganização do território. A partir de 1963, com o Encontro de Quitandinha, arquitetos e representantes da sociedade civil passaram a reivindicar uma política habitacional mais justa e alinhada à reforma urbana. Esse movimento ganhou força com a promulgação da Constituição de 1988, que consolidou o direito à moradia como uma responsabilidade compartilhada entre

União, Estados e Municípios, e foi ampliado com o Estatuto da Cidade, que fortaleceu o papel dos municípios no planejamento urbano e na gestão democrática da cidade (Alcantara; Verri, 2024). No entanto, como apontam Da Silva Alves, Borges e Gonçalves (2025), o déficit habitacional no país está enraizado em uma longa trajetória de desigualdade no acesso à terra, marcada pela concentração fundiária e pela mercantilização dos territórios urbanos desde o século XIX.

Nesse percurso, a aprovação da Lei n.º 11.124/2005 representou um marco importante ao instituir o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), acompanhado do Fundo e do Conselho Gestor. Esse arcabouço buscou integrar políticas federais, estaduais e municipais, em diálogo com o planejamento urbano e ambiental, e orientou-se por princípios de descentralização, transparência e controle social. Também reforçou a função social da propriedade urbana como instrumento contra a especulação imobiliária, sinalizando a tentativa de transformar o direito à moradia em eixo estruturante das políticas públicas (Produto 1, 2024).

A partir desse marco, diferentes programas habitacionais foram implementados ou reestruturados, cada um revelando avanços e limites no enfrentamento do déficit. O Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964, financiava moradias populares pelo Sistema Financeiro da Habitação, voltado a trabalhadores urbanos e à classe média. Em 2001, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) buscou facilitar o acesso à casa própria por meio de contratos com opção de compra para famílias com renda de até 6 salários mínimos. Em 2004, o Crédito Solidário ofereceu financiamento a famílias de baixa renda e movimentos de moradia organizados em cooperativas. Já o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado em 2005, passou a promover moradias com foco na população de baixa renda. Também em 2005, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) investiu em infraestrutura urbana, saneamento e habitação em áreas precárias (CBJC, 2025).

A política habitacional ganhou novo fôlego em 2009, com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que combinava subsídios diretos e financiamento para aquisição da casa própria por famílias com renda de até 10 salários mínimos. A Faixa 1, voltada às famílias com menor renda (até 3 salários mínimos), teve papel central por facilitar o acesso à moradia para os grupos mais vulneráveis. Em 2013, o governo lançou o Minha Casa Melhor, oferecendo crédito para a compra de móveis e eletrodomésticos aos

beneficiários do MCMV. A partir de 2021, o Casa Verde e Amarela substituiu oficialmente o MCMV, com foco na ampliação do acesso ao financiamento habitacional para famílias com renda de até 7 salários mínimos, mas sem o mesmo alcance da política anterior em termos de subsídios e foco social (CBJC, 2025).

Apesar da abrangência do MCMV, os problemas estruturais permaneceram: localização periférica das unidades, ausência de equipamentos públicos, baixa qualidade construtiva e reprodução de um modelo urbano excludente (Meireles; Borin, 2020). E mesmo com a produção estimada em milhões de moradias desde 2009, o déficit não foi superado. A urbanização acelerada, a pressão por localização bem servida de infraestrutura e a incapacidade de os programas enfrentarem o déficit qualitativo ajudam a explicar por que a oferta construída não se traduziu em acesso universal e adequado.

A trajetória da política habitacional no Brasil revela que avanços legislativos e institucionais, como o Estatuto da Cidade ou a criação do Ministério das Cidades, não são suficientes se não houver vontade política para sua efetiva implementação. Entre 2019 e 2022, durante o governo Bolsonaro, os programas voltados à população de baixa renda foram drasticamente afetados por cortes orçamentários, agravando a crise urbana e comprometendo o acesso à moradia digna para milhares de famílias (Guerreiro; Santoro; Rolnik, 2020). Retomar esse debate sob uma perspectiva interseccional e feminista é essencial para construir políticas públicas que enfrentem as desigualdades historicamente produzidas e reconheçam a moradia como um direito inalienável.

Nesse ponto, cabe reforçar o parâmetro normativo internacional que orienta a interpretação do direito à moradia adequada. O Comentário Geral n.º 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, ao esclarecer o artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, estabelece que a moradia adequada envolve um conjunto de dimensões interdependentes. Entre elas, destacam-se a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços e infraestrutura essenciais, o custo suportável que não inviabilize outras necessidades básicas, a habitabilidade com padrões mínimos de salubridade e proteção, a acessibilidade para grupos em maior vulnerabilidade, a localização que assegure acesso a equipamentos públicos e oportunidades de trabalho, e a adequação cultural que respeite identidades e formas de vida. Esse marco impede leituras

restritivas e orienta a avaliação de políticas locais, que devem ser examinadas por sua capacidade de garantir essas dimensões de forma concreta e verificável (Produto 2A, 2024).

No ordenamento brasileiro, a Constituição de 1988 consolida a moradia como direito social no artigo 6º e articula o tema aos fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana, previstos no artigo 1º, incisos II e III. A função social da propriedade, distribuída nos artigos 5º, XXIII, 170, III, e 182, parágrafo 2º, vincula o uso do solo ao interesse coletivo, o que inclui a produção de habitação de interesse social em áreas dotadas de infraestrutura. O texto constitucional também consagra a participação social no planejamento municipal (artigos 29, XII e XIII) e reafirma o princípio da sustentabilidade (artigo 225), compondo uma moldura que exige políticas habitacionais integradas e intersetoriais. Essa moldura se articula com a cooperação federativa prevista na legislação setorial, a exemplo da Lei 11.124 de 2005, que demanda compatibilização entre União, Estados e Municípios para viabilizar a política habitacional.

Embora o país tenha consolidado instrumentos normativos e institucionais voltados à habitação, esses mecanismos não foram suficientes para transformar as desigualdades de classe, gênero e raça que marcam o acesso à moradia. Esse quadro, marcado pela mercantilização da terra urbana e pela precarização dos territórios populares, evidencia a necessidade de instrumentos locais capazes de articular diagnóstico, planejamento e ação. É nesse sentido que surge o Plano de Moradia Popular de Maringá, concebido como um norteador para gestores públicos e sociedade civil no enfrentamento das desigualdades habitacionais da cidade.

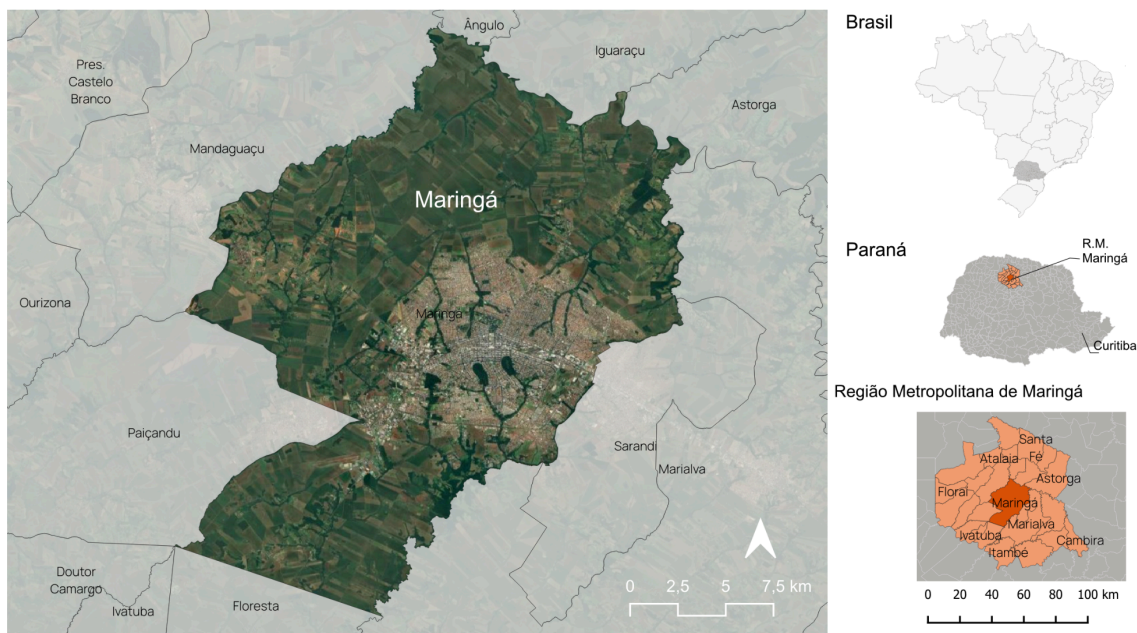
3 MARINGÁ: CONTEXTO URBANO E PLANO DE MORADIA POPULAR

Este capítulo analisa a realidade urbana de Maringá e o processo de formulação de seu Plano de Moradia Popular, buscando compreender como a trajetória histórica da cidade e as coalizões políticas e econômicas moldaram o acesso à moradia. A seção 3.1 apresenta a formação histórica de Maringá, destacando os arranjos territoriais e as disputas em torno da produção do espaço urbano e a seção 3.2 discute o Plano de Moradia Popular, situando-o no contexto das desigualdades habitacionais do município e analisando suas diretrizes, instrumentos e propostas de enfrentamento do déficit.

3.1 FORMAÇÃO HISTÓRICA, COALIZÕES URBANAS E DISPUTAS TERRITORIAIS DA CIDADE DE MARINGÁ

Maringá localiza-se no noroeste do Paraná, a 434 km de Curitiba (Figura 1), em um território de 487 km² e com densidade demográfica de 841,16 hab/km² (IBGE, 2022). Desde sua fundação em 1947 pela Companhia de Terras do Norte do Paraná (CTNP), posteriormente denominada Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), a cidade foi concebida como um empreendimento imobiliário de grande escala, planejado pelo urbanista Jorge de Macedo Vieira a partir do ideário modernista da cidade-jardim. Esse modelo urbanístico instituiu zonas residenciais hierarquizadas e reforçou, desde a origem, a mercantilização da terra urbana, privilegiando determinados grupos sociais e relegando outros à margem do processo de urbanização (Ferreira, 2024). Esse processo esteve diretamente vinculado à colonização privada, que expulsou povos originários e posseiros e converteu terras em mercadoria, consolidando uma lógica fundiária voltada à valorização imobiliária (Produto 2B, 2024).

Figura 1 - Localização de Maringá

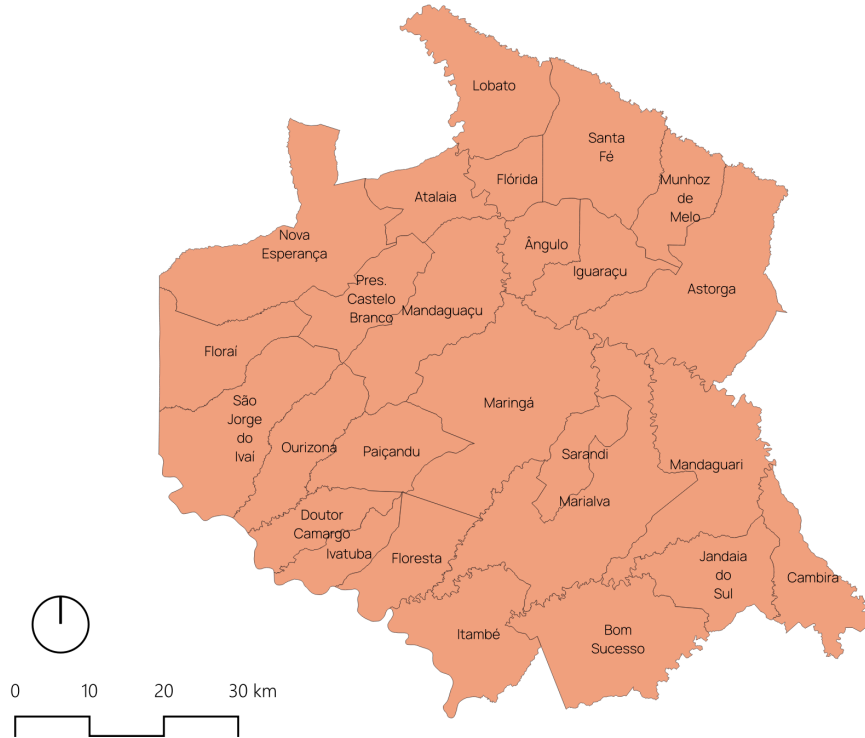


Fonte: Produto 1 - Proposta Metodológica (2024).

A Região Metropolitana de Maringá (RMM) foi estruturada em torno desse polo, composta atualmente por 26 municípios, nos quais Maringá exerce papel central de atração populacional e de serviços. Ao contrário de outras metrópoles brasileiras, em que há múltiplos centros urbanos relevantes, a RMM organiza-se em torno de um único polo central, cercado

majoritariamente por municípios de pequeno porte (inferiores a 20 mil habitantes), o que evidencia sua dependência estrutural em relação a Maringá (Figura 2).

Figura 2 - Região Metropolitana de Maringá

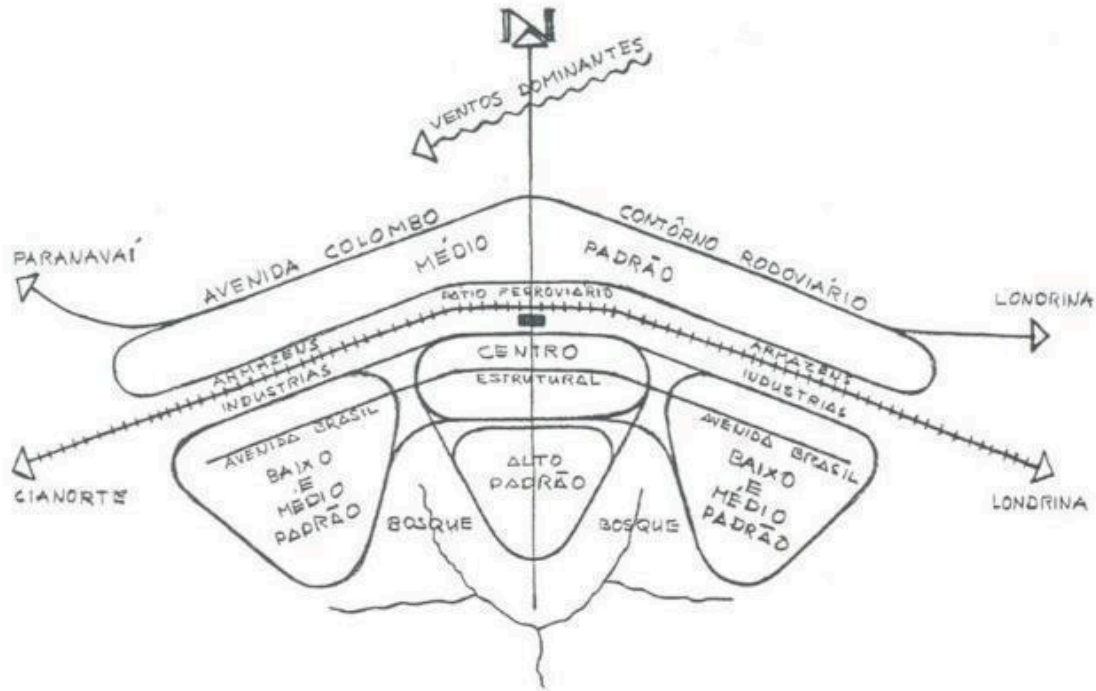


Fonte: Produto 1 - Proposta Metodológica (2024).

Entre 2010 e 2022, a região cresceu 18,8%, enquanto Maringá registrou aumento de 14,73%, passando de 357.077 para 409.657 habitantes. Esse crescimento menor que o dos municípios vizinhos revela o impacto da valorização fundiária e dos altos preços de imóveis no polo, que empurram a demanda residencial para cidades próximas como Sarandi, Marialva e Paiçandu.

Segundo Rodrigues (2004), desde sua gênese, Maringá seguiu uma orientação marcada pela ação do mercado imobiliário, segmentando áreas do plano a partir das condições socioeconômicas dos compradores, conforme Figura 3. As variações no tamanho dos lotes não justificavam as diferenças de preço, evidenciando que a valorização estava ligada à localização e ao prestígio atribuído às zonas. Esse modelo consolidou uma urbanização seletiva. Na Zona 2, considerada nobre, por exemplo, foram preservadas as áreas destinadas a escolas, hospitais, igrejas e praças. Já na zona de perfil operário, cerca de 70% dessas reservas públicas foram convertidas em lotes residenciais, limitando o acesso da população de baixa renda a equipamentos coletivos e infraestrutura básica (Produto 2B, 2024).

Figura 3 - Planta esquemática da cidade de Maringá segundo o padrão econômico



Fonte: Produto 1 - Proposta Metodológica (2024)

A instalação das primeiras redes de infraestrutura urbana também seguiu essa lógica seletiva. Como observa Barbosa (2016), a energia elétrica e a iluminação pública priorizaram avenidas centrais e zonas mais valorizadas, enquanto o abastecimento de água permaneceu por muito tempo restrito a poços particulares, sendo a rede pública implantada apenas nos anos 1960, ainda de forma desigual.

Nesse contexto de oferta seletiva de solo e de infraestrutura, as formas precárias de habitar ganharam centralidade. Embora Maringá transbordasse em problemas sociais desde sua gênese, foi nesse período que, segundo Rodrigues (2004), eles se visibilizaram na extrema pobreza e na instalação de assentamentos precários, notadamente cortiços e favelas. Essas favelas foram tratadas como sinal de atraso justamente quando a cidade se estruturava mais fortemente, funcionando, porém, como a única alternativa de inserção urbana para parcelas excluídas do acesso formal à terra.

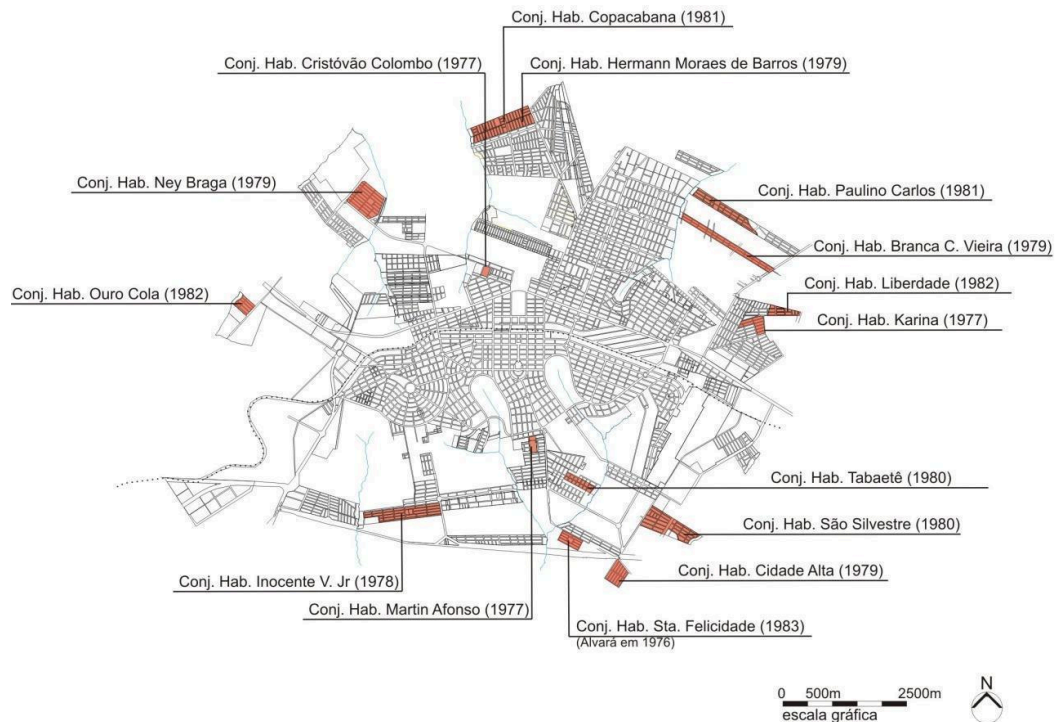
A resposta institucional manteve a moradia popular como “problema a eliminar” e não como direito a garantir. Em 1960, o prefeito João Paulino Vieira Filho determinou remoções forçadas com ameaças e violência, sem provisão habitacional ou social (Garcia, 2018). Apesar de resistências locais, o golpe de 1964 cerceou os embriões de luta por moradia. No plano

estadual, a Caixa de Habitação Popular do Paraná (CHPEP), em funcionamento entre 1950 e 1965, teve alcance ínfimo, com apenas 994 unidades em todo o estado e 41 em Maringá em 1963 (Garcia, 2018). Em 1966, criou-se a Cohab-MG para estudar, planejar e executar soluções de habitação popular, e em 1964 houve autorização de 50 casas sociais de 60 m². Essas medidas foram pontuais e fragmentadas, insuficientes para enfrentar o déficit crescente.

Esse histórico evidencia o caráter mercantil da formação de Maringá, onde a terra foi tratada como mercadoria e as políticas urbanas posteriores reafirmaram essa lógica, inclusive por meio de alterações legislativas que privilegiaram a implantação de condomínios fechados de luxo, reforçando dinâmicas de segregação socioespacial. Em síntese, a produção do espaço urbano da cidade resultou de escolhas que articularam mercado fundiário, instrumentos urbanísticos e exclusão social (Produto 1, 2024).

A partir da década de 1970, os aportes do Banco Nacional da Habitação (BNH) passaram a incidir sobre a cidade, priorizando a estruturação de malhas viárias e a implantação de conjuntos habitacionais em áreas afastadas do centro já consolidado, como mostra a Figura 4 (Garcia, 2015). Mesmo com as diretrizes viárias de 1979, o perímetro urbano seguiu sendo ampliado apesar dos vazios internos.

Figura 4 - Localização dos conjuntos habitacionais implantados até 1983



Fonte: Produto 1 - Proposta Metodológica (2024).

O crescimento populacional e a expansão urbana acelerada nas décadas de 1970 e 1980 reforçaram o padrão periférico de localização da moradia popular. Maringá consolidou-se como polo regional de serviços secundários e terciários, atraindo grande contingente de migrantes. Esse processo pressionou o mercado imobiliário, resultando nesses loteamentos periféricos para além do plano inicial, sobretudo ao norte da linha férrea. Essa expansão criou contradições profundas: enquanto a maior parte da população se concentrava no norte, empregos, serviços e equipamentos públicos permaneciam no sul, obrigando deslocamentos diários e acentuando desigualdades socioespaciais (Ferreira, 2024).

Nos anos 1990, programas habitacionais mantiveram a lógica periférica e de grandes acessos viários, com carências de infraestrutura. O Conjunto Requião, na divisa com Sarandi, recebeu 1.166 unidades entregues a partir de 1993, fruto de parceria entre prefeitura e governo estadual (Produto 1, 2024). Em paralelo, iniciativas como o Programa João de Barro, instituído em 1990, atenderam famílias de até 5 salários mínimos em diferentes áreas do município, mas sem reverter o padrão de dispersão e distanciamento entre moradia, trabalho e serviços.

O pátio de manobras ferroviário se tornou um obstáculo central nesse processo, dividindo fisicamente a cidade e agravando conflitos de mobilidade. Mesmo após a construção do Viaduto do Café, em 1966, o problema persistiu, sendo tema dos Planos Diretores de 1967 em diante. Apenas nos anos 1980, com a criação da Urbamar e a proposição do Projeto Ágora por Oscar Niemeyer, a reestruturação da área central ganhou força, embora permanecesse marcada pela seletividade na condução das intervenções (Ferreira, 2024).

As tentativas posteriores de reestruturação urbana, como o Projeto Ágora e o Novo Centro, revelam como a política municipal esteve diretamente articulada aos interesses imobiliários. Na gestão de Said Ferreira (1985-1988), a criação da Urbamar e a contratação de Oscar Niemeyer para projetar a requalificação do pátio de manobras foram apresentadas como sinônimo de modernidade e progresso, mas resultaram em valorização seletiva do solo urbano e em privatização de áreas públicas. Na sequência, a gestão de Ricardo Barros (1989-1992) manteve o mesmo padrão ao permitir a alienação de terrenos e transformar o projeto em loteamento convencional (Ferreira, 2024). Tais decisões consolidaram a transferência de patrimônio público para circuitos privados de valorização.

Na década de 1990, a segunda gestão de Said Ferreira (1993-1996) marcou definitivamente a substituição do Projeto Ágora pelo chamado Novo Centro de Maringá. As mudanças legislativas, como a Lei Complementar n.º 23/1993, flexibilizaram parâmetros urbanísticos e autorizaram a venda direta dos terrenos, reforçando o caráter imobiliário da intervenção. Nesse contexto, a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM) consolidou a hegemonia empresarial no planejamento urbano, uma vez que a Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM) passou a ocupar papel central na definição de prioridades da cidade (Ferreira, 2024). A cidade, concebida inicialmente como projeto privado, reafirmava-se como território controlado por elites locais, reforçando a segregação socioespacial. A centralidade decisória do bloco empresarial tornou-se elemento estruturante das escolhas urbanas.

Durante a gestão de Jairo Gianotto (1997-2000), houve continuidade na execução de obras no Novo Centro, como viadutos e o rebaixamento da linha férrea. O financiamento foi garantido por empréstimos e pela dação em pagamento de terrenos públicos, o que implicou a transferência de áreas da Gleba C para instituições financeiras e empresas privadas. Esse processo reforçou a lógica de mercantilização da terra urbana e aprofundou a associação entre poder público e setor imobiliário (Ferreira, 2024).

Na gestão de José Cláudio Pereira Neto e João Ivo Caleffi (2001-2004), o CODEM ampliou seu protagonismo e passou a deliberar sobre os rumos do Novo Centro, legitimando alterações legais que favoreceram a valorização imobiliária. A comissão criada nesse período reavaliou parâmetros de ocupação e consolidou a verticalização como modelo de expansão urbana (Ferreira, 2024). Consolida-se, nesse ciclo, a combinação de flexibilizações normativas e expansão do estoque imobiliário de alto padrão.

As gestões de Silvio Magalhães Barros (2005-2012) marcaram o auge da transformação imobiliária da região. Concluiu-se o rebaixamento da ferrovia e a abertura da Avenida Horácio Raccanello, mas a produção do espaço passou a ser hegemonicamente privada. A Lei Complementar n.º 574/2005 regulamentou a Outorga Onerosa do Direito de Construir, com desenho concentrador, permitindo maior verticalização sem redistribuição de recursos para áreas periféricas. Nesse período, Maringá consolidou um modelo urbanístico centrado na densificação e verticalização do Novo Centro, reforçando o caráter excludente da política urbana e a lógica de concentração de investimentos em áreas valorizadas (Ferreira,

2024). O resultado foi ampliar ainda mais a diferença entre o centro, bem estruturado, e as periferias, marcadas pela falta de serviços e infraestrutura (Produto 2B, 2024).

Já a gestão de Carlos Roberto Pupin (2013-2016) encerrou a trajetória da Urbamar, extinguindo a empresa e transferindo seus bens e obrigações para o município. O espaço do Novo Centro, antes público, consolidou-se como área de exploração privada. Em paralelo, novos projetos foram lançados, como o Terminal Intermodal, evidenciando a constante substituição de planos urbanos como estratégia de manutenção da valorização fundiária (Ferreira, 2024). As mudanças de projeto não alteraram o vetor principal de valorização do solo, apenas o readequaram.

O período que se estende entre as décadas de 1990 e 2000 foi decisivo para a consolidação do arcabouço legislativo e a pactuação entre os interesses imobiliários locais e a administração municipal. Essa aliança resultou em uma ocupação privada intensa e em um espaço altamente densificado, que concentra mais de 4 mil apartamentos e 1.700 salas comerciais em cerca de 206 mil metros quadrados. Apesar disso, o alto preço da terra e dos imóveis tornou a área inacessível para grande parte da população, mantendo um padrão habitacional voltado à classe média e alta e deixando grandes quantidades de domicílios vagos (Ferreira, 2024; Töws, 2022). A dificuldade de acesso à terra em Maringá repercutiu diretamente na escala metropolitana. Entre 1990 e 2010, Sarandi e Paiçandu cresceram em mais de 30 mil habitantes, consolidando-se como destino residencial de trabalhadores excluídos do mercado imobiliário do polo.

A partir de 2017, nas gestões de Ulisses Maia, esse modelo urbano foi reafirmado, tendo como exemplo mais emblemático o caso do Eurogarden. A revogação da Operação Urbana Consorciada do antigo aeroporto (LC 946/2013) em 2018, seguida pela alienação de parte do terreno federal em 2020, evidenciou a continuidade da conversão de terras públicas em ativos privados. Paralelamente, a revisão do Plano Diretor consolidou a área como Zona Especial Centro Cívico, com sobreposição de macrozonas de adensamento e setores de densificação, autorizando maior verticalização mediante cobrança de outorga onerosa e exigência de Estudos de Impacto de Vizinhança. Em termos práticos, o poder público municipal reforçou a lógica da “cidade negócio”, priorizando o adensamento central e a valorização imobiliária em detrimento da redistribuição territorial. O Eurogarden, nesse sentido, sintetiza como a articulação entre Estado e coalizões empresariais locais sustenta um

urbanismo orientado à valorização fundiária, ao mesmo tempo em que mantém profundas desigualdades (Ferreira, 2024).

Recentemente, o Plano Diretor de Maringá passou por revisão, em um processo coordenado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM), com participação de equipes técnicas, instâncias de acompanhamento e deliberação e a Câmara Municipal. O desfecho normativo foi a publicação da Lei Complementar n.º 1.424, de janeiro de 2024, que atualiza as leis de uso e ocupação do solo e de parcelamento urbano. A revisão reposiciona a questão habitacional, seja pelo diagnóstico produzido no percurso participativo, seja pelas diretrizes e pelos instrumentos que podem, de fato, incidir sobre déficit, localização e padrões de acesso à cidade (Produto 1, 2024).

A documentação do processo registra que, no percurso de oficinas, leituras técnicas e deliberações, a habitação apareceu reiteradamente como problema estrutural associado à expansão periférica, à carência de infraestrutura em áreas de baixa renda e à necessidade de integração entre planejamento territorial e política social. O quadro de “problemáticas mais relevantes” (Quadro 1) sintetiza essa percepção, com ênfase em desigualdades internas no território, vazios e glebas não parceladas, fundos de vale sem diretrizes integradas, mobilidade centrada no automóvel, déficits de integração metropolitana e necessidade de um modelo de planejamento que articule uso do solo, infraestrutura e participação social (Produto 1, 2024).

Quadro 1 - Problemáticas mais relevantes apontadas a partir do diagnóstico levantado

Cód.	Problemáticas mais relevantes (4 votos)
8	O território maringaense apresenta níveis de desenvolvimento econômico diferentes, o que exige políticas locais.
92	É objetivo da política de desenvolvimento territorial e ambiental do Plano Diretor promover o acesso à habitação priorizando a população de baixa renda.
46	Maringá conta com rede de drenagem de águas pluviais em todas as vias asfaltadas em área urbana, compreendendo um percentual de 99% da soma de todas as vias do município.
110	Ausência de planejamento e controle da paisagem urbana.
13	Falta de delimitação e definição de áreas de expansão urbana.
55	O município apresenta grande extensão de glebas não parceladas, além de muitos lotes vazios já parcelados e dotados de infraestrutura em seus perímetros urbanos.

72	Os fundos de vale representam um importante ativo para o planejamento urbano do município, porém necessitam de definição de uma política integrada de planejamento.
100	O município tem necessidade de ampliação dos deslocamentos por modos não motorizados, como a pé ou em bicicletas, e de melhoria das condições de calçadas, estruturas cicláveis, microacessibilidade e acessibilidade.
104	Há necessidade de maior integração do modelo de planejamento do espaço urbano nas relações entre uso e ocupação do solo, o sistema viário, a mobilidade e a qualidade ambiental e urbana, contemplando a participação popular.
119	O município não apresenta uma integração de políticas urbanas satisfatória com a região metropolitana.
123	Falta de um sistema integrador de informações e de uma gestão integrada para planejamento municipal.

Fonte: Produto 1 - Proposta Metodológica (2024), adaptado pela autora.

O diagnóstico do Plano Diretor mostrou que a habitação está diretamente ligada a três fatores principais: a existência de grandes vazios urbanos, a concentração das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas periféricas e a carência de terrenos públicos bem localizados para uso habitacional. Esses elementos reforçam o padrão histórico de segregação socioespacial em Maringá, no qual as famílias de baixa renda são empurradas para regiões distantes dos serviços e equipamentos urbanos (Produto 1, 2024).

As diretrizes aprovadas na Lei Complementar n.º 1.424/2024 apontam para a necessidade de enfrentar esse padrão, priorizando a ocupação dos vazios urbanos, a diversificação dos instrumentos de acesso à moradia (como aluguel social e consórcios imobiliários) e o fortalecimento do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Além disso, o Plano Diretor passou a prever que as ZEIS sejam tratadas de forma articulada à política habitacional, com regras mais claras para criação, gestão e fiscalização desses territórios (Produto 1, 2024).

Outro ponto importante é a previsão de destinação das contrapartidas da outorga onerosa do direito de construir ao Fundo Municipal de Habitação, medida que pode ampliar os recursos disponíveis para enfrentar o déficit (Produto 1, 2024). O Plano também reforça instrumentos como o direito de preempção e o consórcio imobiliário, que permitem ao poder público ampliar a oferta de áreas destinadas à habitação popular.

Apesar desses avanços normativos, o próprio processo de revisão reconheceu que a efetividade das diretrizes depende de sua implementação prática e do acompanhamento pela sociedade civil. A permanência de desigualdades internas no território, a fragmentação entre planejamento urbano e metropolitano e a baixa integração entre políticas sociais e habitacionais seguem como desafios para que a habitação seja tratada, de fato, como direito social e não apenas como mercadoria (Produto 1, 2024).

Nesse contexto, o Plano de Moradia Popular de Maringá surge como instrumento para enfrentar o déficit habitacional, reorganizar o acesso à terra urbanizada e responder às demandas históricas de grupos em maior vulnerabilidade, em especial das mulheres que aparecem de forma majoritária na fila da habitação.

3.2 PLANO DE MORADIA POPULAR DE MARINGÁ

A formulação do Plano de Moradia Popular de Maringá deve ser compreendida à luz das contradições históricas da cidade. Apesar de ostentar indicadores de qualidade de vida que a colocam entre as “melhores cidades para se viver”, Maringá convive com um problema habitacional profundo e persistente. Embora 7.377 famílias estejam cadastradas na chamada “fila da habitação”, o número real de demandantes é muito maior, já que 47.770 famílias de Maringá encontram-se inscritas no Cadastro Único, instrumento federal que reúne informações sobre a população de baixa renda. Essa discrepância revela uma defasagem estrutural entre a demanda habitacional efetiva e o registro formal da fila, além de indicar que milhares de famílias permanecem em situação de vulnerabilidade sem sequer figurar nas estatísticas oficiais. O problema se agrava diante do tempo de espera: havia famílias cadastradas desde 1993, o que demonstrava a lentidão histórica das respostas públicas e a precariedade na garantia do direito à moradia no município (Produto 2B, 2024). Esse cenário se articula à própria forma como a questão habitacional é diagnosticada no Plano, que diferencia déficit quantitativo e qualitativo, evidenciando que o problema não se restringe à ausência de unidades, mas envolve também precariedade de infraestrutura, adensamento e comprometimento excessivo da renda com aluguel, deslocando a compreensão da moradia para além da dimensão estritamente física (Produto 1, 2024).

Essa dinâmica local também precisa ser compreendida em articulação com a escala regional. A RMM apresenta forte concentração de sua dinâmica econômica no município polo, o que intensifica fluxos pendulares e atrai população das cidades vizinhas. Esse magnetismo econômico, no entanto, não se traduz em capacidade de absorção habitacional, reforçando a dificuldade de a população trabalhadora se estabelecer em Maringá e aprofundando padrões de exclusão socioespacial. Esse processo se evidencia também nas taxas de crescimento dos municípios da região, com expansão significativa em cidades como Sarandi e Paiçandu, enquanto Maringá cresce em ritmo inferior ao esperado, indicando um deslocamento territorial da população de baixa renda para áreas periféricas da região metropolitana (Produto 2B, 2024).

Nesse cenário, o Plano de Moradia Popular, também denominado Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), surgiu como um instrumento de planejamento estratégico de médio e longo prazo, voltado a organizar o enfrentamento do déficit habitacional local. Trata-se de um conjunto de diretrizes, objetivos, metas e indicadores voltados à gestão dos programas habitacionais do município, com foco na Habitação de Interesse Social, destinada a famílias com renda de até 3 salários mínimos. A elaboração do Plano é obrigatória para os municípios que aderiram ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), no entanto, a adesão de municípios ao SNHIS é um processo voluntário, o qual facilita o acesso a recursos federais e suporte técnico para políticas habitacionais mais eficientes. Em Maringá, a revisão do PLHIS foi concebida para dialogar com o novo Plano Diretor (LC 1.424/2024) e com a política de ZEIS, integrando parâmetros de localização, adensamento e priorização social.

Também se insere em um contexto mais amplo de reorganização da política habitacional municipal, articulando planejamento urbano, instrumentos fundiários e financiamento público, sobretudo diante da necessidade de alinhar a política local aos princípios do direito à moradia e da função social da propriedade. Esse alinhamento aparece de forma explícita no Produto 1 (2024), que fundamenta o Plano em marcos legais nacionais e internacionais e reforça a compreensão da moradia adequada como direito que envolve segurança da posse, localização, infraestrutura e acessibilidade. Essa concepção dialoga com uma leitura mais ampla do urbano, que entende a cidade não como um espaço neutro, mas como resultado de disputas históricas que definem quem pode acessar determinadas áreas,

serviços e oportunidades. Nesse sentido, a garantia da moradia não se limita à existência de uma unidade habitacional, mas se articula às condições de inserção na cidade e ao acesso efetivo aos direitos que nela se materializam, aproximando-se da noção de direito à cidade como prática coletiva de apropriação e transformação do espaço urbano (Lefebvre, 2001).

Desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles da UEM em parceria com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Científico (FADEC), o Plano de Moradia Popular de Maringá se estruturou em 3 etapas: definição metodológica, diagnóstico habitacional e formulação de estratégias (Camargo; Takanashi; Verri; Ferreira, 2024). Esse processo foi conduzido em parceria com a Secretaria de Urbanismo e Habitação de Maringá (SEURBH) e outros órgãos da Prefeitura, prevendo oficinas, debates públicos e audiências abertas à população. Sua elaboração não se restringiu a procedimentos técnicos, mas envolveu uma sucessão de encontros, registros e deliberações que deram origem aos produtos técnicos, nos quais se expressam as concepções de cidade, moradia e participação que orientaram sua construção (Produto 1, 2024).

Ao todo, o processo resultou em quatro produtos, que consolidam as etapas de elaboração e sistematizam desde os fundamentos metodológicos até o diagnóstico da dinâmica municipal, do setor habitacional e das estratégias de ação. Esses documentos, juntamente com atas, formulários e registros das audiências públicas, constituem a base a partir da qual o Plano lê a cidade, define prioridades e propõe caminhos para o enfrentamento do problema habitacional. Ao mesmo tempo, esses materiais não apenas descrevem a realidade urbana, mas revelam as escolhas políticas que orientam a leitura do problema, evidenciando quais dimensões são priorizadas e quais permanecem secundarizadas ao longo do processo de formulação da política.

A organização desse processo é apresentada na Figura 6, que divide o trabalho em três etapas e associa cada fase a produtos específicos e eventos participativos. A imagem permite visualizar a sequência de construção do Plano, articulando definição metodológica, diagnóstico habitacional e formulação de estratégias.

Figura 5 - Etapas e produtos do Plano de Moradia Popular de Maringá



Fonte: Produto 1 - Proposta Metodológica (2024).

A primeira etapa, de caráter metodológico, teve como foco pactuar a forma de condução do Plano. Nela foram definidos os procedimentos de coleta de dados, a integração entre equipe consultora e equipe técnica municipal e a criação do Grupo de Acompanhamento, responsável por garantir a participação social durante todo o processo. Nessa etapa, foram realizados dois eventos iniciais: uma oficina técnica, voltada à articulação entre equipe consultora e equipe técnica municipal, e o primeiro debate público (Figura 7), intitulado “Conversas sobre moradia popular”, aberto à participação da sociedade civil., no qual foram apresentados os objetivos do Plano e recolhidas impressões preliminares sobre o problema habitacional da cidade (Produto 1, 2024). O próprio documento destaca que esse processo se fundamenta em uma abordagem democrática e participativa, com a intenção de abranger a totalidade do município, o que, em termos institucionais, indica uma preocupação com a cobertura territorial do planejamento, ainda que, como será discutido, essa abrangência não se traduza automaticamente em inclusão efetiva das diferentes experiências urbanas.

Figura 6 - Cronograma de eventos públicos previstos na etapa 1

EVENTO	PARTICIPANTES	DATA - LOCAL
OFICINA 01	EC e ETM	25 jan. 2024 - SEURBH
1º DEBATE PÚBLICO - Conversas sobre moradia Popular	EC, ETM, Sociedade Civil	02 mar. 2024 - CAC

Fonte: Produto 1 - Proposta metodológica (2024).

O Grupo de Acompanhamento, constituído ao final do primeiro debate público, foi concebido como instância de representação social, com o objetivo de garantir a gestão democrática do Plano nos termos do Estatuto da Cidade. Sua função incluía pactuar a metodologia e as etapas de elaboração do Plano com a sociedade, bem como assegurar a presença de diferentes segmentos sociais nas oficinas e debates. A proposta previa a inclusão de representantes de setores populares, empresariais e acadêmicos, de modo a construir uma representação abrangente da cidade. No entanto, a própria forma de composição desse grupo, baseada na identificação e nomeação de representantes, evidencia limites importantes, uma vez que pressupõe a existência de sujeitos organizados e disponíveis para ocupar esses espaços, o que tende a excluir justamente os grupos mais afetados pelo déficit habitacional.

A segunda etapa concentrou-se no diagnóstico. Foram sistematizados dados do IBGE, Cadastro Único, registros municipais e levantamentos in loco, combinando leitura técnica, com análises quantitativas, mapas de déficit e indicadores socioeconômicos, e leitura comunitária, construída nas oficinas e audiências. No âmbito dessa etapa, foram realizados seis encontros públicos, sendo um em cada APGT (Assembleia de Planejamento e Gestão Territorial) e uma audiência pública ao final, voltada à apresentação e discussão dos resultados do diagnóstico com a sociedade (Figura 8). O diagnóstico identificou tanto o déficit quantitativo quanto o déficit qualitativo.

Os dados do Censo Demográfico (IBGE, 2022), incorporados no Produto 2B (2024), permitem dimensionar essa realidade de forma mais concreta. Maringá conta com 179.929 domicílios, dos quais 18.375 estão vagos, número expressivo que revela a coexistência entre estoque imobiliário disponível e dificuldade de acesso à moradia. Ao mesmo tempo, ainda que o número de habitações precárias seja relativamente pequeno em termos absolutos, a presença de domicílios improvisados e inadequações estruturais indica a persistência de condições de moradia insuficientes para parte da população. Soma-se a isso o fato de que o ônus excessivo com aluguel aparece como principal componente do déficit habitacional, evidenciando que o problema não se limita à falta de unidades, mas à incapacidade de acesso ao mercado formal de moradia.

Para além dos dados censitários, o Cadastro Municipal de Habitação permite aprofundar a compreensão sobre o perfil das famílias que demandam acesso à moradia no município. A distribuição dos cadastros ao longo dos anos evidencia que a demanda por

moradia não é recente, mas passa a se intensificar de forma significativa em períodos mais recentes. A partir de 2021, observa-se um crescimento expressivo no número de registros, que passam a 897 naquele ano e atingem 2.096 em 2022. Esse aumento pode estar relacionado aos efeitos da crise socioeconômica associada à pandemia e, sobretudo, a mudanças institucionais, especialmente à exigência de cadastro para participação no Programa de Zonas Especiais de Interesse Social (ProZEIS), que passou a condicionar o acesso às unidades habitacionais à inscrição prévia no Cadastro Municipal de Habitação. Ainda assim, a presença de registros desde a década de 1990, bem como a permanência de famílias cadastradas desde esse período, evidencia que a demanda por moradia se configura como questão estrutural, marcada pela incapacidade prolongada do poder público em garantir o acesso à moradia para a população de zero a três salários mínimos em Maringá (Produto 2B, 2024).

Em relação à condição de moradia dessas famílias, observa-se que a maior parte reside em imóveis alugados, correspondendo a aproximadamente 69% dos casos, seguida por situações de moradia cedida (cerca de 18,4%) e de coabitação na condição de agregados (6,2%). Outras formas de ocupação, como imóveis próprios, ocupações irregulares ou acesso a aluguel social, aparecem de forma residual. Esses dados reforçam que o acesso à moradia ocorre predominantemente por meio de arranjos precários e instáveis, marcados pelo comprometimento da renda, pela dependência de terceiros e pela ausência de segurança da posse (Produto 2B, 2024).

A análise do perfil etário dos responsáveis pelo cadastro indica maior concentração entre adultos jovens, especialmente na faixa entre 25 e 39 anos, com redução progressiva nas idades mais elevadas (Produto 2B, 2024). Ainda assim, a presença de idosos cadastrados, inclusive acima dos 80 anos, evidencia que a insegurança habitacional não se restringe a um único grupo etário, mas atravessa diferentes momentos do ciclo de vida.

Destaca-se ainda que 76,4% dos responsáveis pelo cadastro são mulheres, o que indica a centralidade feminina na organização do acesso à moradia no município. Esse dado sugere a presença significativa de mulheres chefes de família e mães solo entre a população demandante, reforçando que o déficit habitacional possui uma dimensão de gênero que não pode ser desconsiderada. Ademais, a renda dos cadastrados concentra-se majoritariamente na faixa de até três salários mínimos, evidenciando a estreita relação entre precariedade habitacional e desigualdade socioeconômica (Produto 2B, 2024).

Essa leitura é reforçada quando se observa o Cadastro Único, analisado no Produto 2A. O CadÚnico reúne famílias de baixa renda que acessam ou podem acessar políticas sociais, como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, tarifa social, programas habitacionais e outros benefícios. Em Maringá, o número de famílias inscritas nesse cadastro é muito superior ao total registrado na fila da habitação, o que evidencia uma distância importante entre a população em situação de vulnerabilidade social e aquela formalmente incorporada aos instrumentos específicos da política habitacional. Essa discrepância sugere que parte expressiva das famílias de baixa renda pode vivenciar algum tipo de necessidade habitacional sem estar, necessariamente, registrada na fila municipal da habitação (Produto 2A, 2024).

O Produto 2A também indica que o perfil de renda das famílias inscritas no CadÚnico se concentra nas faixas mais baixas, com predominância de famílias de até dois salários mínimos. Essa informação é relevante porque demonstra que a vulnerabilidade econômica não se resolve apenas por meio de programas de transferência de renda, ainda que estes sejam fundamentais para a redução da pobreza. Quando a moradia permanece inadequada, distante dos serviços urbanos ou comprometida pelo peso do aluguel, a renda transferida não garante, por si só, qualidade de vida, permanência no território ou acesso pleno aos direitos sociais (Produto 2A, 2024).

Além disso, o Produto 2A aponta que o CadÚnico permite observar grupos em maior vulnerabilidade, como idosos, pessoas com deficiência, famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), pessoas em situação de rua e catadores de materiais recicláveis. Esses dados ampliam a compreensão da política habitacional, pois indicam que a demanda por moradia não se resume à falta de unidade habitacional, mas envolve situações específicas de cuidado, saúde, renda, mobilidade e acesso aos serviços públicos. No caso dos idosos e das pessoas com deficiência, por exemplo, a moradia adequada exige atenção às condições de acessibilidade, proximidade de equipamentos públicos e articulação com a assistência social e a saúde (Produto 2A, 2024).

Embora Maringá apresente, em termos gerais, condições habitacionais melhores do que municípios marcados por grandes assentamentos precários ou áreas de risco, a inadequação habitacional permanece presente e precisa ser considerada na formulação da política. O Produto 2B (2024) chama atenção, por exemplo, para a existência de famílias

vivendo em domicílios com material precário, piso inadequado, ausência de ligação à rede geral de distribuição e ausência de alternativa adequada de esgotamento sanitário. Tais condições demonstram que a política habitacional não pode se restringir à produção de novas unidades, devendo contemplar também melhorias habitacionais, regularização fundiária, infraestrutura urbana e assistência técnica.

O documento também aponta diferenças entre os dados do CadÚnico e os dados do Censo. Enquanto o Censo Demográfico identifica maior incidência de domicílios sem acesso adequado à rede de água e esgotamento sanitário, o CadÚnico tende a apresentar valores inferiores. Essa divergência pode estar relacionada ao caráter autodeclarado das informações e à incompletude dos registros, indicando a necessidade de cautela na interpretação dos dados e de articulação entre diferentes bases informacionais para compreender a complexidade das necessidades habitacionais no município (Produto 2B, 2024).

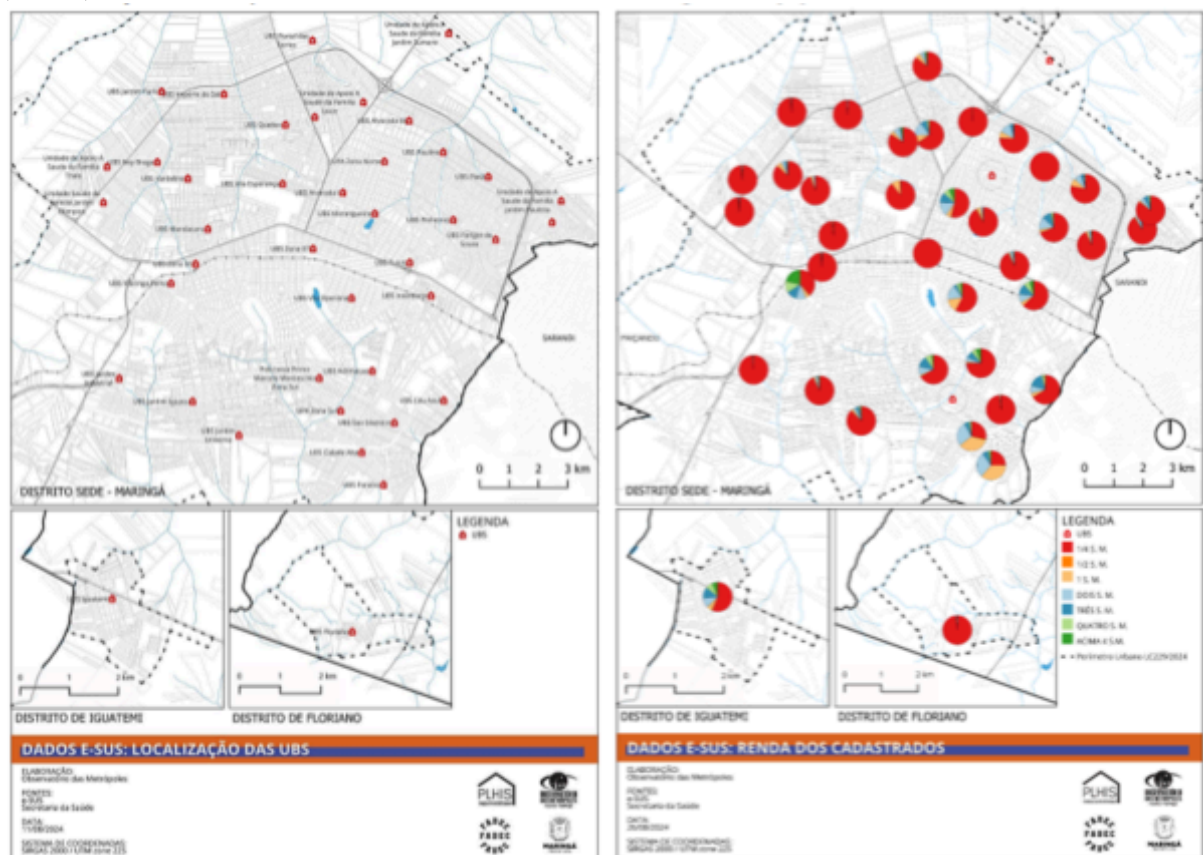
Outro aspecto relevante diz respeito às diferenças entre áreas urbana e rural. Ainda que a maior parte da população esteja concentrada na área urbana, o diagnóstico indica que as inadequações habitacionais tendem a ser mais intensas em áreas rurais, onde persistem limitações relacionadas à infraestrutura, saneamento e acesso a serviços públicos. Esse dado reforça que a questão habitacional em Maringá não se limita à sede urbana e exige atenção às especificidades territoriais dos distritos e demais áreas do município (Produto 2B, 2024).

Além do CadÚnico, o Produto 2B utiliza dados do e-SUS Atenção Primária à Saúde, disponibilizados pela Secretaria de Saúde, para complementar a leitura das condições habitacionais. Essa base permite aproximar a política habitacional dos territórios de atendimento da saúde, uma vez que os dados são organizados por Unidades Básicas de Saúde (UBS). A partir desse levantamento, o documento identifica diferentes situações de moradia, incluindo domicílios alugados, cedidos, financiados, ocupações e casos de inadequação relacionados ao esgotamento sanitário. Essa articulação entre habitação e saúde reforça a necessidade de uma abordagem intersetorial, já que as condições da moradia afetam diretamente a saúde, a mobilidade e a reprodução das condições de vida (Produto 2B, 2024).

Os dados do e-SUS também evidenciam a concentração das famílias nas faixas de renda mais baixas e permitem observar a relação entre renda, localização e acesso aos serviços urbanos. A distribuição espacial dessas informações, apresentada na Figura 7, indica

maior presença de famílias de baixa renda em áreas periféricas e menos consolidadas, ao mesmo tempo em que evidencia a localização das UBSs no território municipal. Nessa representação, a predominância da cor vermelha, correspondente às famílias com renda de até 1/4 de salário mínimo, revela a ampla dispersão de situações de extrema vulnerabilidade pelo território. Em contraste, unidades como as UBS Cidade Alta e Paraíso apresentam perfis distintos, situadas em regiões próximas a condomínios horizontais fechados e chácaras, onde se concentram rendas mais elevadas. A leitura conjunta desses mapas permite identificar que a precariedade habitacional não se distribui de forma homogênea na cidade, mas se articula a padrões territoriais específicos, nos quais renda, infraestrutura urbana e acesso a serviços públicos se sobrepõem de maneira desigual. Nesse sentido, o diagnóstico aponta para a necessidade de políticas que considerem simultaneamente moradia, renda, mobilidade, saúde e assistência social (Produto 2B, 2024).

Figura 7 - Distribuição territorial das Unidades Básicas de Saúde e da renda dos cadastrados (e-SUS)



Fonte: Produto 2B - Diagnóstico do Setor Habitacional e Estrutura Administrativa (2024).

Por fim, os dados provenientes de sistemas estaduais de informação habitacional reforçam a permanência de diferentes formas de demanda por moradia no município,

incluindo situações de coabitação, moradia cedida e comprometimento excessivo da renda com aluguel. Esses elementos indicam que o déficit habitacional não se expressa apenas na ausência de unidades, mas também nas condições concretas de acesso e permanência na moradia, reafirmando a centralidade do ônus com aluguel como uma das dimensões estruturantes do problema habitacional (Produto 2B, 2024).

Essa diferenciação amplia a compreensão da questão habitacional ao deslocar o debate da simples insuficiência de unidades para as condições concretas de habitar, incluindo aspectos como localização, acesso à infraestrutura e comprometimento da renda com aluguel. Essa fase resultou em um documento consolidado, no qual se registraram não apenas números, mas também percepções e desigualdades vividas nos territórios (Produto 1, 2024). Ainda assim, embora o diagnóstico reconheça essas múltiplas dimensões, sua tradução em diretrizes estruturantes não ocorre de forma equivalente, mantendo algumas dessas desigualdades mais como registro descritivo do que como eixo orientador da política.

Figura 8 - Cronograma de eventos públicos previstos na etapa 2

EVENTO - PÚBLICO ALVO	DATA ESTIMADA	LOCAL
2ª OFICINA - EC, ETM, GA, CGFMHIS	Maio de 2024	PMM
3ª OFICINA - EC, ETM, GA, CGFMHIS	Junho de 2024	PMM
DEBATE PÚBLICO APGT 1 - EC, ETM, GA, CGFMHIS, Sociedade civil	Julho de 2024	Equipamento público na APGT 1
DEBATE PÚBLICO APGT 2 - EC, ETM, GA, CGFMHIS, Sociedade civil	Julho de 2024	Equipamento público na APGT 2
DEBATE PÚBLICO APGT 3 - EC, ETM, GA, CGFMHIS, Sociedade civil	Julho de 2024	Equipamento público na APGT 3
DEBATE PÚBLICO APGT 4 - EC, ETM, GA, CGFMHIS, Sociedade civil	Julho de 2024	Equipamento público na APGT 4
DEBATE PÚBLICO APGT 5 - EC, ETM, GA, CGFMHIS, Sociedade civil	Julho de 2024	Equipamento público na APGT 5
1ª AUDIÊNCIA PÚBLICA	Agosto de 2024	Equipamento público

Fonte: Produto 1 - Proposta Metodológica (2024).

A terceira etapa correspondeu à formulação das estratégias. Com base no diagnóstico, foram definidas diretrizes e ações prioritárias para o enfrentamento do déficit habitacional, organizadas em diferentes eixos de atuação. Assim como na etapa anterior, seriam realizados

seis encontros públicos, sendo um em cada APGT e uma segunda audiência pública ao final, voltada à apresentação e discussão da versão consolidada das propostas com a sociedade civil. Essa etapa estruturou as ações em torno de temas como produção de novas unidades de Habitação de Interesse Social, urbanização e regularização de assentamentos, fortalecimento do aluguel social e articulação da política habitacional com outras áreas, como saúde, assistência social e políticas para mulheres. Também foram pactuadas metas temporais, fontes de recursos e indicadores de acompanhamento, consolidando o conjunto de estratégias que orientam a implementação do Plano ao longo de seu horizonte de vigência (Produto 3, 2024).

Figura 9 - Cronograma de eventos públicos previstos na etapa 3

EVENTO - PÚBLICO ALVO	DATA ESTIMADA	LOCAL
4ª OFICINA - EC, ETM, GA, CGFMHIS	Setembro de 2024	PMM
DEBATE PÚBLICO APGT 1 - EC, ETM, GA, CGFMHIS, Sociedade civil	Outubro de 2024	Equipamento público na APGT 1
DEBATE PÚBLICO APGT 2 - EC, ETM, GA, CGFMHIS, Sociedade civil	Outubro de 2024	Equipamento público na APGT 2
DEBATE PÚBLICO APGT 3 - EC, ETM, GA, CGFMHIS, Sociedade civil	Outubro de 2024	Equipamento público na APGT 3
DEBATE PÚBLICO APGT 4 - EC, ETM, GA, CGFMHIS, Sociedade civil	Outubro de 2024	Equipamento público na APGT 4
DEBATE PÚBLICO APGT 5 - EC, ETM, GA, CGFMHIS, Sociedade civil	Outubro de 2024	Equipamento público na APGT 5
2ª AUDIÊNCIA PÚBLICA	Novembro de 2014	Equipamento público

Fonte: Produto 1 (2024).

A equipe consultora foi responsável pelo levantamento e organização das informações, de modo a garantir que o Plano fosse construído de forma democrática e participativa. A proposta buscou integrar diferentes áreas da gestão pública e ouvir as demandas da população, em especial dos grupos em situação de maior vulnerabilidade, reconhecendo a moradia como elemento central na garantia da dignidade e da cidadania. Foram mobilizados conselhos municipais, associações de moradores, movimentos sociais diversos e coletivos acadêmicos, ainda que a adesão de parte desses setores tenha sido limitada, revelando tanto o potencial quanto os limites da participação institucional no município (Produto 1, 2024). O próprio documento reconhece, inclusive, limites contemporâneos da participação social, como sua

crescente institucionalização, a fragmentação das formas de engajamento e a ausência de movimentos sociais estruturados na área de moradia em Maringá, o que condiciona quem consegue acessar e permanecer nesses espaços participativos.

No plano institucional municipal, a política de habitação já contava, antes da revisão do PLHIS, com um conjunto de instrumentos voltados à organização da demanda, ao financiamento, ao subsídio, à produção habitacional e às melhorias das condições de moradia. O Produto 2A (2024) sistematiza esses instrumentos como parte das diretrizes normativas da Política de Habitação de Interesse Social de Maringá, destacando o Cadastro Municipal de Habitação, o Benefício Auxílio Aluguel Social, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, o subsídio para aquisição de unidades em ZEIS, o ProZEIS e a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social.

O Cadastro Municipal de Habitação, regulado pela Lei Ordinária n.º 10.949/2019, organiza a inscrição e a seleção de famílias para fins de contemplação com moradias populares em Programas Habitacionais de Interesse Social desenvolvidos pelo Município de Maringá ou em parceria com outros entes governamentais e não governamentais. Trata-se, portanto, de um instrumento voltado à organização da demanda por acesso à moradia popular, especialmente nas iniciativas de provisão habitacional conduzidas ou articuladas pelo poder público municipal. Para isso, a legislação estabelece critérios como residência mínima em Maringá, atualização do Cadastro Único e do cadastro habitacional, inexistência de imóvel próprio, não atendimento anterior por programa habitacional e compatibilidade de renda com o programa pretendido. A gestão desse cadastro ocorre pelo Sistema Gerenciador de Cadastro para Casa Própria (SGCCP), vinculado à Secretaria de Urbanismo e Habitação (Produto 2A, 2024). Nesse ponto, é importante destacar que a previsão original do cadastro não estabelece o gênero como critério de priorização.

Outro instrumento anterior à revisão é o Benefício Auxílio Aluguel Social, instituído pela Lei Ordinária n.º 11.585/2022 e regulamentado pelo Decreto n.º 484/2023. Trata-se de um benefício eventual, suplementar e provisório, destinado a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social, com a finalidade de custear, integral ou parcialmente, a locação de imóvel residencial no município. O benefício pode ser concedido por até 12 meses, com possibilidade de uma prorrogação por igual período, mediante justificativa técnica. Diferentemente do Cadastro Municipal de Habitação, essa política prevê

prioridade para mulheres em situações específicas, como mulheres vítimas de violência familiar ou doméstica com medidas protetivas e mulheres chefes de família, além de outros grupos, como famílias com crianças, adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, famílias em processo de saída da situação de rua, migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio (Produto 2A, 2024).

O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), instituído pela Lei n.º 7.356/2006 e alterado por legislações posteriores, constitui o principal instrumento de financiamento da política habitacional municipal. Seus recursos podem ser destinados à aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados, regularização fundiária e urbanística, implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, aquisição de materiais de construção e recuperação de imóveis em áreas centrais ou periféricas para fins de habitação de interesse social. O Fundo é acompanhado por um Conselho Gestor, composto por representantes do poder público, do legislativo, da construção civil e de movimentos populares, responsável por orientar diretrizes, aprovar planos de aplicação, definir critérios de priorização e deliberar sobre a alocação dos recursos (Produto 2A, 2024).

No âmbito do financiamento, o Produto 2A (2024) também destaca a importância da vinculação dos recursos da Outorga Onerosa do Direito de Construir ao FMHIS, prevista no novo Plano Diretor de Maringá, Lei Complementar n.º 1.424/2024. Essa vinculação amplia a possibilidade de direcionar contrapartidas urbanísticas para ações de habitação de interesse social, como regularização fundiária, produção habitacional, infraestrutura urbana e constituição de reserva fundiária. Trata-se de um ponto relevante porque aproxima a política habitacional dos instrumentos de regulação e redistribuição dos benefícios da urbanização.

Além disso, a política municipal contava com o subsídio habitacional para aquisição de unidades em ZEIS, regulamentado pelo Decreto n.º 2.140/2023. Esse instrumento prevê aporte financeiro municipal de R\$10.000,00 por família para aquisição de unidades habitacionais do tipo apartamento vinculadas ao Programa de Zonas Especiais de Interesse Social (ProZEIS). Para acessar o subsídio, a família deve possuir renda bruta de até 3 salários mínimos, estar inscrita no SGCCP, manter o CadÚnico atualizado, não possuir imóvel residencial e não ter sido beneficiada anteriormente por outros programas habitacionais municipais (Produto 2A, 2024).

O ProZEIS constitui um dos principais instrumentos de produção habitacional recente em Maringá. Ele se estrutura como uma parceria entre o poder público e o setor privado, por meio da transformação de áreas privadas não utilizadas ou subutilizadas em Zonas Especiais de Interesse Social. Sua operacionalização ocorre por meio de três instrumentos articulados: edital de chamamento público, lei complementar que altera o zoneamento da área e contrato firmado entre o município e o empreendedor. Em troca da flexibilização de parâmetros urbanísticos e da ampliação do potencial construtivo, o empreendedor assume contrapartidas voltadas à produção ou doação de unidades habitacionais ao município (Produto 2A, 2024).

O Produto 2A (2024) indica que o ProZEIS passou por alterações ao longo do tempo. Nos primeiros editais, pelo menos um terço das unidades deveria ser destinado a famílias com renda de até três salários mínimos, com prioridade para inscritos no SGCCP, mas havia possibilidade de comercialização das unidades remanescentes após o esgotamento das possibilidades de financiamento. A partir do edital de 2022, a venda passou a ser mais fortemente vinculada às famílias inscritas no SGCCP e aos critérios dos programas federais de financiamento, buscando reduzir desvios de finalidade. Ainda assim, o programa depende de regras claras sobre localização, densidade, contrapartidas e fiscalização, já que sua efetividade social está diretamente relacionada à capacidade de garantir que as unidades produzidas atendam, de fato, a população de menor renda (Produto 2A, 2024).

Por fim, a Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), regulamentada em Maringá pela Lei Ordinária n.º 11.541/2022, compõe o conjunto de instrumentos voltados à melhoria das condições habitacionais existentes. A ATHIS garante apoio técnico profissional para construção, reforma, ampliação, regularização edilícia e regularização fundiária de moradias populares, sendo especialmente relevante porque permite enfrentar inadequações habitacionais sem necessariamente deslocar as famílias de seus territórios (Produto 2A, 2024). Dessa forma, a política habitacional municipal não se limita à entrega de novas moradias, mas também pode atuar na qualificação das moradias já existentes, na permanência das famílias e na melhoria das condições de vida nos territórios.

Com isso, a revisão do Plano de Moradia Popular de Maringá deve ser compreendida como uma tentativa de reorganizar e articular instrumentos já existentes, ampliando sua coerência interna e aproximando-os dos diagnósticos atualizados sobre déficit, inadequação habitacional, vulnerabilidade social e desigualdades territoriais. Esse percurso ajuda a

compreender que o desafio do município não estava apenas na criação de novas políticas, mas também na coordenação entre os instrumentos disponíveis, na definição de prioridades mais aderentes ao perfil da demanda e na capacidade de transformar diretrizes normativas em respostas efetivas para a população de menor renda.

4 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

A construção da metodologia desta pesquisa foi um processo marcado por dúvidas, reflexões e aprendizados constantes. Desde o início, ficou claro que não seria possível separar as escolhas metodológicas das questões teóricas e políticas que orientam o estudo. Quando recebi os comentários sobre a minha proposta inicial, especialmente a observação de que minha metodologia precisava estar alinhada à perspectiva interseccional e decolonial que adoto na seção teórica, entendi que esse alinhamento não se daria apenas nas escolhas de técnicas, mas principalmente na forma como me posiciono como pesquisadora e mulher.

A partir dessa provocação, passei a buscar autoras que discutem metodologias coerentes com essas perspectivas, entendendo que minhas escolhas não se limitam a uma adesão teórica, mas também se expressam nas relações de citação e nas formas de produção de conhecimento que priorizam vozes feministas, latino-americanas e decoloniais. E foi nesse contexto que me aproximei de leituras que me fizeram pensar sobre as escolhas que fazemos ao produzir conhecimento e sobre os efeitos disso. A discussão de Ochy Curiel (2020) sobre a noção de reflexividade, a partir do pensamento de Patricia Hill Collins (2020), contribui para compreender que refletir sobre a posição no mundo vai além de simplesmente indicar o lugar de onde se fala. Trata-se de considerar como gênero, raça, classe, sexualidade e outras marcas sociais atravessam a experiência e influenciam a forma de ver e interpretar a realidade.

Nessa direção, é importante lembrar que as citações também constituem uma forma de relacionamento acadêmico (Ahmed, 2014). Ahmed (2014) mostra como homens brancos têm mantido seus círculos de poder ao citarem majoritariamente a si mesmos, criando um caminho já trilhado que nos empurra sempre para a mesma direção. Ao escolher priorizar autoras feministas, latino-americanas e decoloniais, procuro romper com essa lógica de reprodução, reconhecendo que minhas escolhas de leitura e citação são igualmente escolhas políticas e metodológicas.

A partir dessas reflexões, tornou-se necessário olhar com mais cuidado para o lugar de fala que orienta esta pesquisa. Embora eu me reconheça como mulher latino-americana e brasileira, sou branca e venho de uma posição social de privilégio. Isso me coloca em um lugar de não vivência direta de muitas das opressões que discuto nesta pesquisa. Por isso, cheguei a esta pesquisa me perguntando como investigar essas realidades sem reforçar a lógica que transforma a dor e a vivência das outras em objeto de estudo. Busquei compreender que, mesmo não tendo vivido certas experiências, posso pesquisá-las desde que reconheça os limites do meu olhar e me comprometa com uma escuta respeitosa que valorize os saberes de quem vive situações diferentes.

Nesse movimento, Adrienne Rich (1994) me provocou a perguntar o que meu corpo me permitiria falar e escrever. Assim como ela, que se lembra de cada cicatriz e experiência de seu corpo como base de sua escrita, reconheço que meu gênero molda como me movo pela cidade, como vivo meu cotidiano e as opções que estão disponíveis para mim. Meu corpo é o lugar da minha experiência, onde minha identidade, minha história e os espaços em que vivi se encontram, interagem e se escrevem na minha carne. Como lembra bell hooks (2025), pensar desde a vida e desde o corpo é também assumir a radicalidade de uma análise enraizada em experiências concretas.

Diante dessas reflexões, construí uma metodologia que não está pronta, mas ainda em processo. Mais do que aplicar técnicas, busquei uma maneira de fazer pesquisa que fosse coerente com a decolonialidade e a interseccionalidade. Isso significa reconhecer meu lugar, escutar com cuidado, refletir sobre o conhecimento que produzo e me comprometer com uma forma de pesquisa que não reforce desigualdades, mas que contribua para questioná-las. Como aponta Donna Haraway (1995), todo conhecimento é situado. Não existe neutralidade em pesquisa, pois todo olhar parte de um lugar e de um corpo. Para ela, a chamada objetividade feminista não significa alcançar uma visão de nenhum lugar, mas assumir responsabilidade pelas condições que tornam a visão possível. A pergunta que ela coloca, “com o sangue de quem foram feitos os meus olhos?”, nos lembra que toda produção de conhecimento carrega histórias de poder, violência e privilégios. Incorporar essa perspectiva na metodologia significa reconhecer que minha análise não é universal, mas enraizada em um corpo, em uma história e em uma localização política que precisam ser explicitadas.

Com base nesse entendimento, desenvolvi esta pesquisa como qualitativa, reconhecendo a diversidade e subjetividade na compreensão da realidade. A construção da realidade ocorre de maneira colaborativa, à medida que tanto eu, enquanto pesquisadora, quanto as participantes contribuíram com suas experiências pessoais para essa construção conjunta (Patias; Hohendorff, 2019). Essa abordagem permitiu construir uma leitura mais aprofundada das narrativas, sentidos e práticas que atravessam a vida das mulheres em relação à moradia, especialmente quando se observa como gênero, raça e classe se entrelaçam com as estruturas coloniais que ainda organizam as cidades.

Foi utilizada também a observação, tradicionalmente compreendida como observação não participante (Triviños, 1987), entendida como uma postura de não intervenção direta nas dinâmicas do campo, mas reconhecendo que a presença do corpo da pesquisadora integra a situação observada, em uma perspectiva de observação situada. Trata-se de uma postura que mantém atenção às interações, dinâmicas e significados que emergem no contexto estudado, sem pressupor neutralidade ou exterioridade em relação ao campo. Essa abordagem possibilitou acompanhar padrões comportamentais, estruturas de poder e relações interpessoais que moldam as experiências das mulheres e de outros grupos minoritários ao longo do processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá. Em 2024, ano de revisão do Plano, estive presente em dois encontros presenciais, o que configurou uma experiência inicial de observação, na qual minha presença corporal, atravessada por gênero, território e trajetória, fez parte do próprio processo de acompanhamento, permitindo a construção de impressões diretas sobre a dinâmica desses espaços.

Minha entrada em campo aconteceu em outubro de 2024, aproximadamente no dia 15, quando minha orientadora me apresentou a proposta de estudar o Plano de Moradia Popular de Maringá, que estava em fase final de elaboração. Até então, havia apenas a ideia inicial de investigar como a pauta de gênero foi tratada no Plano Diretor do município, revisado em 2023 e finalizado em janeiro de 2024. No entanto, como esse processo já estava concluído, não seria possível acompanhá-lo de forma participante. A mudança de foco para o Plano de Moradia Popular representou, portanto, uma oportunidade metodológica de observar, ainda que parcialmente, algumas etapas de elaboração e participação em andamento, o que enriqueceu a pesquisa.

Poucas semanas depois, pude participar do 2º Debate Público, realizado em 06/11/2024, no Centro de Ação Cultural Márcia Costa (CAC), localizado na região central da cidade. O encontro ocorreu às 18h30, em horário de intenso tráfego urbano, o que por si só já dificultava a chegada de muitas pessoas, sobretudo das mulheres que enfrentam jornadas de trabalho e cuidado. Para conseguir comparecer, precisei sair mais cedo do trabalho e cruzar a cidade, algo possível para mim em função do interesse de pesquisa, mas muitas vezes impossível para outras mulheres não diretamente envolvidas no processo. A dinâmica do encontro consistiu em uma breve contextualização do Plano, apresentação das etapas anteriores e exposição das estratégias de ação já formuladas pela equipe técnica, para então abrir a discussão com a sociedade.

Ainda no mesmo ano, acompanhei a 2ª Audiência Pública, realizada em 23/11/2024, em um sábado de manhã, no auditório do Bloco de Engenharia Civil da Universidade Estadual de Maringá (UEM), localizado também em uma região central da cidade. A escolha do horário e do local não garantiu maior acessibilidade. Embora o sábado pudesse parecer um dia mais disponível, ele também é dia útil de trabalho para muitas pessoas, sobretudo mulheres em atividades informais, no comércio ou em ocupações domésticas. Além disso, o próprio espaço da universidade pode funcionar como barreira simbólica de acesso, gerando receio ou desconforto para aquelas que não estão habituadas a frequentar ambientes acadêmicos formais.

Os demais encontros e oficinas abertos à comunidade foram acompanhados por meio das gravações em vídeo disponibilizadas, bem como por atas, relatórios e rascunhos produzidos durante esses momentos. Fui muito bem recebida pelo coordenador do projeto, que disponibilizou acesso aos materiais produzidos ao longo de todo o processo, além daqueles já de domínio público, e sempre se mostrou aberto para esclarecer dúvidas. Esses arquivos, organizados em uma pasta no Google Drive, contribuíram como material de apoio para a compreensão da dinâmica de elaboração do Plano de Moradia Popular. No entanto, para a análise documental, adotei como referência principal os documentos finais revisados e disponibilizados no site da Prefeitura, uma vez que, conforme me foi informado ao longo da pesquisa, parte dos arquivos da pasta não correspondia às versões finais atualizadas. Desse modo, os documentos publicados oficialmente foram tomados como marcos documentais centrais da pesquisa, por reunirem as versões finais, revisadas e sem erros do Plano.

A partir desse recorte, foram considerados a Proposta Metodológica (Produto 1), o Diagnóstico da Dinâmica Municipal e Marcos Legais (Produto 2A), Diagnóstico do Setor Habitacional e Estrutura Administrativa (2B) e as Estratégias de Ação (Produto 3), além de outros registros institucionais reunidos no acervo disponibilizado pela coordenação do Plano. Esses documentos correspondem a um volume expressivo de material, totalizando aproximadamente 1.050 páginas, o que possibilitou uma análise aprofundada e detalhada do processo. Essa etapa permitiu compreender tanto os aspectos técnicos e legais quanto as práticas de participação registradas ao longo do processo, envolvendo equipe consultora, equipe técnica municipal, grupo de acompanhamento, Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e comunidade interessada.

Essa etapa foi essencial para compreender o contexto e as práticas relacionadas à habitação e moradia na cidade, assim como as singularidades que a envolvem, especialmente em relação às mulheres, dado que o Brasil enfrenta um déficit habitacional de 5,9 milhões de novas moradias, sendo que 59,1% das responsáveis por essa situação são mulheres, 68,7% são pessoas pretas e pardas e 41,1% famílias com renda de até um salário-mínimo (FJP, 2024). Em Maringá, essa realidade também se expressa de maneira significativa, já que 76,4% das inscrições na fila de habitação são de mulheres, em sua maioria chefes de família (Produto 2B, 2024).

Esses números revelam que o acesso à moradia não pode ser explicado apenas por fatores econômicos, mas resulta da sobreposição de desigualdades de gênero, raça e classe que atravessam tanto o cenário nacional quanto o local. Para compreender essas dinâmicas, a interseccionalidade é um recurso importante, mas não suficiente. É necessário articular essa perspectiva ao feminismo decolonial, que permite compreender as raízes históricas das opressões e a persistência da colonialidade na produção das desigualdades. Ao mesmo tempo, é fundamental considerar as possibilidades de reinvenção e resistência das mulheres, especialmente por meio de políticas de coalizão, que favorecem a construção de vínculos coletivos sem apagar a singularidade de cada trajetória. Nessa direção, entende-se que a moradia precisa ser analisada como pauta pública e de gênero, no sentido político e coletivo do termo, e não apenas como uma questão identitária.

Além da análise documental e das observações, a pesquisa incluiu entrevistas semiestruturadas com mulheres que participaram do processo de elaboração do Plano de

Moradia Popular de Maringá. As mulheres que participaram deste estudo estiveram, de diferentes formas, vinculadas ao Plano, seja como integrantes da equipe consultora, representantes do poder público, mulheres envolvidas em coletivos ou movimentos sociais, representantes de APGTs ou ainda diretamente afetadas pelo déficit habitacional. Essa diversidade de inserções permitiu acessar diferentes perspectivas sobre o processo, articulando dimensões institucionais, técnicas e experiências concretas relacionadas à moradia.

As conversas ocorreram entre janeiro e abril de 2026. Embora o número de participantes tenha sido de 10 mulheres, a realização das entrevistas exigiu um período mais prolongado, sobretudo em função da necessidade de conciliar agendas. Tanto eu quanto as participantes estávamos inseridas em rotinas marcadas por trabalho, responsabilidades domésticas e, em muitos casos, atividades de cuidado, o que limitava a disponibilidade de horários. A maioria das conversas precisou ser reagendada ao menos uma vez, seja por imprevistos, demandas emergenciais ou dificuldades de organização do tempo. Esse processo evidencia que a participação em pesquisas dessa natureza não se dá em condições neutras, é também atravessada por dinâmicas concretas do cotidiano, que impactam diretamente a possibilidade de disponibilidade e engajamento das participantes.

Cheguei até essas mulheres por meio da lista de presença do primeiro encontro, do Grupo de Acompanhamento do Plano e de indicações. As demais listas de presença não continham informações de contato, em função das diretrizes de proteção de dados pessoais. A partir dessas informações, o contato foi realizado diretamente por mim para apresentar a pesquisa e realizar o convite à participação. O convite foi acompanhado da explicação sobre os objetivos do estudo e do envio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, garantindo que a decisão de participar fosse voluntária e informada.

Paralelamente a esse processo, também recebi indicações ao longo das próprias conversas realizadas, o que contribuiu para ampliar o contato com outras mulheres vinculadas ao Plano. Em todos os casos, as comunicações foram conduzidas de forma individual, ética e respeitosa, preservando a confidencialidade das informações e evitando qualquer tipo de exposição. As participantes puderam desistir da pesquisa a qualquer momento, sem qualquer prejuízo.

O contato com as mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional que participaram do Plano foi, definitivamente, o mais difícil, já que o único acesso a elas ocorreu por meio da lista, em um contexto em que não houve participação expressiva desse grupo ao longo do processo. Das mulheres com quem entrei em contato, tive resposta de seis, das quais duas concordaram em conversar comigo, Cleide e Zilda. Também não obtive sucesso em algumas tentativas de contato com mulheres que estiveram envolvidas no processo a partir da equipe técnica municipal, seja pela ausência de retorno, seja pela impossibilidade de conciliar agendas ao longo do período da pesquisa.

Uma das mulheres contatadas a partir de indicação não havia participado do processo e nem estava mais na fila da habitação, pois havia conquistado a casa própria havia dois anos, depois de um longo período vivendo de aluguel social, mas não por chamamento do Plano, e sim por iniciativa própria. Diante disso, não fazia sentido para ela participar da pesquisa, mas ela indicou uma sobrinha que também está na fila da habitação, embora não tenha participado do processo de revisão do Plano. Essa mulher, em um primeiro momento, concordou em falar comigo sobre suas vivências aguardando na fila da habitação por uma moradia, mas, depois de desmarcar por uma consulta médica, não respondeu mais às minhas tentativas de contato. Ainda que essa participação não tenha se efetivado, a ausência de envolvimento no processo de revisão do Plano também se apresenta como um elemento relevante para a pesquisa, na medida em que permite refletir sobre os fatores que contribuem para a não participação das mulheres, direta ou indiretamente.

Outra mulher indicada por uma das participantes com quem conversei também vive de aluguel social. Ela respondeu inicialmente e, embora não tenha concordado com uma conversa presencial, aceitou a possibilidade de uma chamada de vídeo. No entanto, relatou estar sem acesso à internet e utilizar eventualmente a rede de uma vizinha. Propus colocar crédito em seu celular para viabilizar a conversa, da forma menos invasiva possível, ela concordou, mas também não retomou mais o contato comigo. Outra mulher respondeu perguntando qual era o objetivo da conversa. Após minha explicação, disse não se recordar de ter participado daquele encontro do Plano de Moradia.

As conversas efetivamente realizadas ocorreram, principalmente, com mulheres que compuseram a equipe consultora, entre as quais apenas uma não concordou em participar. Também conversei com mulheres atuantes em políticas públicas, Gabriela, que participou do

Plano sem ser diretamente afetada pelo déficit habitacional, mas por estar inserida em um coletivo de mulheres que trata da moradia, e outras participantes da comunidade envolvidas no processo, incluindo mulheres que integraram representação territorial e iniciativas coletivas relacionadas à pauta da moradia.

As conversas tiveram duração entre 40 minutos e uma hora. Em muitos casos, as respostas foram mais breves, o que se relaciona ao fato de que a participação das mulheres no Plano foi limitada e de que as questões de gênero não foram trabalhadas de forma aprofundada ao longo do processo. Ainda assim, emergiram elementos importantes que contribuíram para compreender as dinâmicas que atravessam a não participação das mulheres, tanto de forma direta quanto indireta, evidenciando limites, barreiras e sentidos atribuídos ao processo. Algumas conversas foram realizadas presencialmente e outras de forma online, buscando conciliar as rotinas das participantes com a minha, também marcada por outras responsabilidades, sendo que, nos encontros presenciais, o local foi definido a partir da preferência das participantes, enquanto, nos encontros online, essa possibilidade esteve condicionada às condições de acesso e disponibilidade de cada uma.

Em razão disso, embora a proposta inicial previsse três grupos distintos de mulheres, a constituição do campo ocorreu de forma mais desigual, com maior presença de mulheres vinculadas institucionalmente ao processo do Plano e menor alcance junto às mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional. Ainda assim, a presença dessas últimas foi fundamental para tensionar os limites da participação e da escuta produzidas ao longo do processo analisado.

Com as mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional com quem foi possível conversar, as perguntas buscaram compreender suas trajetórias de vida e de moradia, os significados atribuídos ao morar, as responsabilidades de gênero e cuidado que assumem e as barreiras enfrentadas para participar de processos coletivos. As questões foram conduzidas a partir de uma linguagem mais acessível, evitando termos mais abstratos, de modo a permitir que as participantes falassem a partir de suas próprias experiências. Ainda que temas como cidade, território e direito à cidade não tenham sido abordados de forma direta, esses elementos emergiram indiretamente nas falas, permitindo sua posterior interpretação no processo analítico.

Com as mulheres que participaram do processo de elaboração do Plano e com aquelas atuantes em políticas públicas, as entrevistas buscaram reconstruir seus caminhos de entrada nesse processo, as condições que facilitaram ou dificultaram sua participação, a forma como perceberam a presença ou ausência das pautas de gênero durante as discussões, os limites identificados ao longo do processo e as possibilidades de ampliação da inclusão das mulheres nesses espaços.

Além das conversas realizadas com as mulheres, foi estabelecido contato pontual com um gestor público vinculado à área de habitação no período atual, com o objetivo de compreender suas perspectivas sobre o processo e sobre as possibilidades de sua efetivação. Essa interlocução contribuiu, entre outros aspectos, para confirmar que o Plano de Moradia Popular revisado em 2024 encontra-se vigente e orienta, no momento, as diretrizes da política habitacional no município. Também foram realizadas tentativas de contato com outro ator institucional envolvido no período de elaboração do Plano, que não se concretizaram. Essas conversas tiveram caráter complementar e contribuíram para contextualizar institucionalmente as informações consideradas na pesquisa, sem compor o núcleo principal do material.

Em todos os casos, a opção pela entrevista semiestruturada permitiu que, a partir de eixos temáticos previamente definidos, as mulheres falassem em seus próprios termos, trazendo percepções, memórias e sentidos que escapam a categorias rígidas. Esse formato garantiu flexibilidade, acolheu narrativas pessoais e reconheceu cada interlocutora como agente ativa na produção do conhecimento, em consonância com a perspectiva de escuta situada que orientou esta pesquisa (Triviños, 1987).

As mulheres convidadas a participar da pesquisa estiveram vinculadas ao processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá, seja por participação direta nas atividades, seja por atuação em espaços de acompanhamento e representação relacionados ao Plano. As entrevistas foram realizadas de forma individual, mediante consentimento livre e esclarecido das participantes. Para viabilizar o acesso às participantes, foi necessária a anuência do coordenador do Plano de Moradia Popular de Maringá, responsável pelo processo, o que possibilitou a intermediação dos contatos, sem qualquer interferência no conteúdo das falas ou na condução da pesquisa. Essa etapa metodológica reforça o

compromisso com uma escuta situada e respeitosa, que reconhece as participantes como produtoras de saberes e valoriza suas experiências em seus próprios termos.

Embora orientadas por roteiros semiestruturados distintos para cada grupo, as entrevistas mantiveram abertura para que as falas se desenvolvessem livremente, de acordo com o que cada mulher considerou relevante compartilhar. O objetivo foi captar como a moradia atravessa dimensões da vida cotidiana, como trabalho, cuidado, segurança, mobilidade, pertencimento ao território e direito à cidade. No caso das mulheres que participaram do Plano de Moradia Popular ou que atuam na formulação de políticas públicas, a escuta buscou também identificar os caminhos que as levaram a ocupar esses espaços, bem como os limites e barreiras que impedem a presença de outras mulheres. O propósito foi construir uma escuta que evidenciasse sentidos, percepções e modos de resistência diante das desigualdades urbanas.

Para complementar as entrevistas, foi disponibilizado um formulário com questões abertas, a ser preenchido de forma voluntária pelas participantes. A intenção não foi reduzir suas trajetórias a categorias fixas, mas reunir elementos que contribuam para compreender quem são as mulheres que ocupam (ou não) determinados espaços de participação e como essas posições se articulam ao déficit habitacional. As respostas foram organizadas e sistematizadas no Quadro 2, possibilitando identificar perfis mais presentes e aqueles ausentes no processo, o que ajuda a refletir sobre como desigualdades de gênero, classe, raça e território moldam as possibilidades de participação política na política habitacional. Para preservar a identidade das mulheres, utilizei pseudônimos ao longo do texto e também no quadro. Os nomes foram escolhidos a partir de mulheres que marcaram minha trajetória pessoal, reconhecendo que esta pesquisa é situada e atravessada por minha própria história. Esses nomes não têm relação com as características das entrevistadas e servem apenas para garantir o anonimato e manter a dimensão humana das narrativas.

Quadro 2 - Marcadores sociais das mulheres participantes

Identificação	Identidade de gênero, raça e orientação sexual	Renda	Nível de escolaridade	Pessoas sob seus cuidados e idades	Situação frente à moradia	Região de moradia
Ivone	Mulher cisgênero,	R\$15.000,00	Pós-graduação	2 pessoas idosas (81 e 63 anos)	Casa própria, com condições	Jardim Iguaçu

	branca e heterossexual				básicas atendidas	
Maria	Mulher cisgênero, branca e heterossexual	R\$20.000,00	Pós-graduação	Nenhuma	Casa própria, com condições básicas atendidas	Zona 2
Laura	Mulher cisgênero, branca e heterossexual	R\$10.000,00	Pós-graduação	Nenhuma	Casa alugada, com condições básicas atendidas	Zona 7
Gabriela	Mulher cisgênero, branca e heterossexual	R\$3.200,00	Graduação	Nenhuma	Casa alugada, com condições básicas atendidas	Paranavaí-PR
Rafaela	Mulher cisgênero, branca e heterossexual	R\$5.000,00	Pós-graduação	1 filho (6 anos)	Casa própria, com condições básicas atendidas	Zona 1
Cleide	Mulher cisgênero, branca e heterossexual	R\$2.300,00	Ensino médio completo	6 filhos (18, 16, 15, 11, 8 e 7 anos)	Casa alugada, com condições básicas atendidas, na fila da habitação	Loteamento Bela Vista
Ana	Mulher cisgênero, branca e bissexual	Não informada	Pós-graduação	Nenhuma	Casa própria, com condições básicas atendidas	Cianorte-PR
Cleuza	Mulher cisgênero, branca e heterossexual	R\$10.000,00	Pós-graduação	1 pessoa idosa (75 anos)	Casa alugada, com condições básicas atendidas	Jardim Liberdade II
Zilda	Mulher cisgênero, parda e heterossexual	R\$600,00 + Benefício Bolsa Família	Ensino médio incompleto	Nenhuma	Casa alugada, com condições básicas atendidas, na fila da habitação	Jardim Copacabana
Raimunda	Mulher cisgênero, branca e heterossexual	R\$4.000,00	Graduação	2 filhos (18 e 11 anos), mora também com a mãe	Casa própria, com condições básicas atendidas	Itaparica

Fonte: Autora (2026).

Os eixos de análise emergiram a partir do material da pesquisa e das narrativas e experiências compartilhadas, não sendo definidos previamente. A intenção foi sistematizar as informações de modo a reconhecer padrões e sentidos coletivos, preservando a diversidade das experiências. A teoria serviu como lente de diálogo e interpretação, e não como modelo rígido de classificação.

A partir desse processo, a análise foi organizada em quatro categorias interpretativas, sistematizadas no Quadro 3. A primeira refere-se às formas de participação das mulheres no processo, buscando compreender como essa participação se deu ao longo da elaboração do Plano de Moradia, considerando seus diferentes níveis, desde presenças mais ativas até participações limitadas, consultivas ou simbólicas, bem como os espaços efetivos de fala, escuta e influência nas decisões. A segunda categoria diz respeito às barreiras e mecanismos de exclusão, investigando os obstáculos que atravessaram a participação das mulheres, tanto em sua dimensão institucional quanto social, considerando marcadores como classe, raça e território, além de formas mais sutis e indiretas de exclusão identificadas nas entrevistas. A terceira categoria aborda as experiências de moradia e a construção das demandas das mulheres, reunindo os sentidos atribuídos ao morar, as necessidades expressas pelas participantes e as experiências concretas que emergem de suas trajetórias de vida e de habitação. Por fim, a quarta categoria analisa a tradução dessas demandas no Plano de Moradia, buscando compreender em que medida as contribuições das mulheres foram incorporadas, tensionadas ou silenciadas no documento final, evidenciando os limites entre participação e efetividade.

Quadro 3 - Categorias de análise e elementos interpretativos da pesquisa

Categoria de análise	Elementos de análise
1. Formas de participação das mulheres no processo	Tipo de participação (ativa, limitada, consultiva ou simbólica); presença nos espaços; possibilidade de fala e escuta; influência nas decisões; permanência ao longo do processo
2. Barreiras e dificuldades de participação no processo	Horários e locais dos encontros; acesso à informação; linguagem utilizada; deslocamento; custos; responsabilidades de cuidado; exclusões indiretas ou sutis
3. Experiências de moradia e construção das demandas das mulheres	Trajетórias habitacionais; relação com aluguel e renda; organização do espaço doméstico; cuidado e composição familiar; acesso à cidade; sentidos atribuídos ao morar

4. Tradução das demandas das mulheres no Plano de Moradia	Presença ou ausência das demandas; formas de incorporação; distorções; limites institucionais; tensões entre participação e efetividade
---	---

Fonte: Autora (2026).

Assim, a trajetória metodológica delineada neste trabalho articulou reflexividade e posicionamento da pesquisadora com escolhas técnicas que buscaram coerência entre teoria e prática. A combinação entre observação, análise documental, entrevistas semiestruturadas e formulário complementar permitiu compreender tanto os registros oficiais quanto as experiências vividas pelas mulheres em seus territórios. A análise foi conduzida a partir de uma perspectiva interseccional, decolonial e feminista situada, capaz de evidenciar como gênero, raça, classe e território se entrelaçam na configuração da política habitacional de Maringá. Ao mesmo tempo, essa abordagem possibilita valorizar as formas de participação, resistência e reinvenção construídas pelas mulheres, reconhecendo ausências, disputas e contradições, mas também as possibilidades de transformação quando a moradia é tratada como pauta pública e de gênero.

5 PARTICIPAÇÃO, GÊNERO E MORADIA NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DE MORADIA POPULAR DE MARINGÁ

5.1 FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO PROCESSO

A participação das mulheres no processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá se configurou de forma heterogênea e descontínua, sendo marcada por diferentes níveis de envolvimento, que variaram desde atuações mais ativas, vinculadas a espaços institucionais e técnicos, até presenças pontuais, limitadas ou mesmo ausentes nos momentos de discussão pública. Essa heterogeneidade permite identificar diferentes formas de participação ao longo do processo: uma participação institucionalizada e mais contínua, vinculada à equipe técnica, à universidade, aos conselhos e às redes organizadas; uma participação das mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional, mais pontual e muitas vezes orientada pela busca por informações sobre acesso à moradia; uma participação mediada por coletivos ou lideranças locais; e, por fim, formas de não participação, também relevantes para compreender os limites do processo.

Ao invés de uma participação amplamente distribuída entre as diferentes mulheres da cidade, o que se observou foi uma concentração dessa presença em determinados perfis e espaços, especialmente aqueles já próximos da universidade, de coletivos organizados ou da própria estrutura institucional do Plano. Essa percepção também apareceu nas conversas realizadas durante a pesquisa. Laura observa que, em geral, “as mulheres que participaram foram pessoas que não necessariamente estavam envolvidas no problema da moradia” (Laura, 2026), citando, por exemplo, representantes políticos e pessoas vinculadas à universidade. Essa fala evidencia uma distinção importante: a presença de mulheres nos espaços participativos não significou, necessariamente, que a pauta de gênero foi considerada ou incorporada de forma estruturante no processo. Ainda que houvesse participação feminina, as experiências diretamente atravessadas pela precariedade habitacional não se converteram, de maneira consistente, em referência para a construção da política.

Essa configuração não se produz apenas no momento dos encontros públicos, mas começa a ser delineada ainda nas etapas iniciais de organização do processo. Antes da realização do primeiro encontro aberto à população, o processo contou com uma etapa inicial de organização interna, materializada na primeira oficina com a Equipe Técnica Municipal, realizada em janeiro de 2024. Nesse momento, foram definidos os primeiros encaminhamentos metodológicos e estruturadas as estratégias de mobilização para a participação social, incluindo o mapeamento de atores institucionais e lideranças comunitárias. Foram contatadas lideranças de bairros, mobilizados coletivos e redes locais, além da utilização de diferentes canais de comunicação, como grupos de WhatsApp e articulações com fóruns já existentes. Ainda assim, desde esse momento inicial, já se identificavam desafios na mobilização da população, incluindo resistências relacionadas a experiências anteriores de participação e dificuldades de alcance de grupos mais vulneráveis (Produto 1, 2024).

No encontro “Conversas sobre moradia”, o primeiro aberto à população, estiveram presentes 72 pessoas, das quais 39 eram mulheres. Do total de participantes, 20 pertenciam à comunidade geral e, entre essas pessoas, 14 eram mulheres. As demais participantes estavam vinculadas a instituições como Secretaria de Urbanismo e Habitação (SEURBH), Secretaria de Mobilidade Urbana (SEMOB), Prefeitura Municipal de Maringá, Universidade Estadual de

Maringá (UEM), Observatório das Metrôpoles e coletivos locais, como a Assessoria Coletiva de Mulheres pela Moradia (A.COMUM).

Esse dado indica que havia presença feminina, inclusive entre a comunidade, mas essa presença não se traduziu, necessariamente, em articulação coletiva em torno da moradia como pauta de gênero. Ainda que o número de mulheres presentes não seja irrelevante, sua participação se mostrou dispersa e heterogênea. Essa configuração evidencia que a presença, por si só, não garante a construção de demandas coletivas, especialmente quando não há condições de aproximação entre experiências ou de sua transformação em pauta pública, fazendo com que essas vivências permaneçam fragmentadas, mesmo quando compartilhadas (Collins, 2020).

Ainda nesse encontro, as falas não emergiram de forma espontânea em um espaço livre, elas foram mediadas por uma pauta previamente organizada. A equipe apresentou princípios gerais da política habitacional e posteriormente conduziu o debate a partir de perguntas que relacionavam moradia, mobilidade, acesso a serviços e desigualdades sociais, numa dinâmica que dividiu os presentes em dois grupos menores (Produto 1, 2024). Esse formato criou pontos de partida comuns e facilitou a participação dos presentes, especialmente em um contexto em que nem todas as pessoas possuem familiaridade com o tema ou com esse tipo de espaço. Ao longo da dinâmica, as falas passam a se deslocar desses enquadramentos iniciais, incorporando experiências, preocupações e reflexões que ampliam e, em alguns momentos, tensionam os próprios eixos propostos. Esse movimento revela que a participação se deu dentro de um enquadramento específico, mas não se restringiu completamente a ele, sendo progressivamente atravessada por contribuições mais diversas.

Ao mesmo tempo, houve um esforço de tornar o debate acessível, tanto pela linguagem quanto pela forma de apresentação dos dados. A exposição inicial do déficit habitacional destacou suas dimensões sociais, enfatizando que ele possui gênero e cor, sendo composto majoritariamente por mulheres, especialmente mulheres pretas e pardas (Produto 1, 2024). Esse elemento é relevante porque insere, desde o início, o reconhecimento de desigualdades estruturais no próprio processo.

Entre as participantes desse encontro estava Cleide, moradora de uma área periférica do município e diretamente afetada pelo déficit habitacional, inscrita na fila da habitação há

mais de dez anos. Sua presença no processo se deu a partir desse primeiro momento aberto à população, quando buscava compreender melhor as possibilidades de acesso à moradia. Diferentemente de participantes vinculadas à instituições ou coletivos organizados, Cleide se aproximou do debate a partir de uma demanda concreta, relacionada à espera pela casa própria e às dificuldades vividas no bairro onde mora. Inserida nesse contexto, já na dinâmica em grupos menores, Cleide responde às provocações levantadas pela equipe consultora trazendo sua própria experiência no território (Produto 1, 2024).

Ao ser questionada sobre a melhora nas condições de moradia, Cleide reconhece avanços, especialmente em relação à presença mais recente de equipamentos públicos, como creches e escolas próximas. No entanto, ao rememorar sua experiência anterior, relata que, por muito tempo, enfrentou dificuldades significativas no cotidiano, como a ausência de transporte coletivo regular e a necessidade de levar os filhos à escola caminhando por ruas sem pavimentação, lidando com barro e pedras em dias de chuva (Produto 1, 2024).

Quando essa experiência é retomada posteriormente, em conversa realizada durante a pesquisa, observa-se que essas dificuldades não se restringem ao passado, mas permanecem presentes em sua rotina atual. Ao descrever o território onde reside, Cleide afirma que mora longe de tudo, sem acesso próximo a equipamentos como escola, creche, unidade básica de saúde ou CRAS. Segundo seu relato, a creche e a escola mais próximas estão a cerca de dois quilômetros, mas seus filhos estudam em unidades ainda mais distantes, localizadas a aproximadamente quatro ou cinco quilômetros de sua casa, pois são as únicas atendidas pelo transporte escolar. O acesso a outros serviços públicos, como o CRAS, exige deslocamentos ainda mais longos, realizados a pé ou por transporte coletivo (Cleide, 2026).

Essa mesma preocupação aparece em outro momento do debate, na fala de uma mulher que questiona o modelo de produção habitacional baseado na construção de unidades em áreas ainda não consolidadas. Ao apontar que a implantação de novos conjuntos em regiões sem infraestrutura implica longos períodos de espera pela chegada de serviços como transporte, escolas e equipamentos públicos, sua intervenção reforça que o acesso à moradia não pode ser dissociado das condições urbanas que a sustentam (Produto 1, 2024). Nesse sentido, a crítica apresentada amplia a leitura trazida pela experiência de Cleide, evidenciando que a distância entre moradia e serviços não é apenas um problema pontual, mas um elemento estruturante na forma como a política habitacional tem sido implementada.

Essa leitura se aproxima de uma compreensão ampliada da moradia, na qual ela não se reduz à unidade construída, mas se configura como condição de acesso à cidade e aos direitos que nela se concentram. A localização, a infraestrutura e a proximidade de serviços passam a ser dimensões centrais do habitar, na medida em que condicionam as possibilidades concretas de viver, circular e sustentar a vida. Quando essas dimensões não são consideradas, a política habitacional tende a reproduzir dinâmicas de segregação, deslocando populações para áreas distantes e com menor acesso a recursos urbanos, o que aprofunda desigualdades já existentes (Rolnik, 2020; Berth, 2023).

Nesse mesmo contexto, emergem contribuições que tensionam diretamente as estratégias tradicionais da política habitacional. Ao destacar a existência de um número significativo de imóveis vazios no município, é apontada a possibilidade de utilização desses espaços como alternativa para enfrentar a fila da habitação. Também são mencionadas estratégias como a realização de reformas em moradias já existentes e a ampliação de modalidades como a locação social, indicando caminhos que vão além da produção de novas unidades. Paralelamente, surgem reflexões sobre o próprio processo participativo do Plano, especialmente no que se refere à necessidade de ampliar a divulgação e descentralizar os espaços de debate. Ao considerar que parte da população pode não acessar as informações por limitações como ausência de redes digitais ou dificuldades de leitura, são sugeridas formas de mobilização mais territorializadas, como o uso de escolas, unidades de saúde e equipamentos públicos para alcançar públicos mais amplos, além da utilização de meios como carros de som e televisão aberta (Produto 1, 2024). Essas sugestões são relevantes porque, posteriormente, parte dessas estratégias foi incorporada ao processo de divulgação dos debates e audiências públicas, evidenciando que determinadas contribuições apresentadas nos espaços participativos foram, ao menos parcialmente, apropriadas na condução das etapas seguintes do Plano.

Além disso, experiências externas ao município também são mobilizadas no debate, como o caso do Distrito de Florianópolis, onde, diante da ausência de creches suficientes, mulheres organizaram redes de apoio baseadas na confiança mútua para o cuidado com os filhos (Produto 1, 2024). Esse tipo de relato evidencia que, mesmo fora dos espaços institucionais, existem formas de organização coletiva que respondem às ausências do poder público, colocando o cuidado no centro das dinâmicas de sobrevivência nos territórios. Essas práticas

permitem compreender que as mulheres não ocupam apenas a posição de sujeitas afetadas pela precariedade habitacional, mas também atuam como agentes que produzem respostas concretas, reorganizando o uso do espaço, criando redes de apoio e sustentando formas coletivas de permanência nos territórios. Trata-se de ações que, ainda que localizadas, produzem efeitos reais sobre a vida urbana, ao fortalecer vínculos, ampliar possibilidades de cuidado e ressignificar as condições de habitar (Collins, 2020; East, 2023). Ao mesmo tempo, o próprio relato indica que essas iniciativas permanecem limitadas ao âmbito local, sem se traduzirem em mudanças mais amplas no campo das políticas públicas.

Esse conjunto de falas mostra que o espaço participativo não se limitou à expressão de experiências individuais, mas também possibilitou a circulação de propostas, críticas e alternativas não apenas para a política habitacional, mas para a vivência na cidade de forma mais ampla. Ao trazerem questões relacionadas à mobilidade, ao acesso a creches, escolas, unidades de saúde e outros serviços, as participantes evidenciam que a moradia é atravessada por múltiplas dimensões da vida urbana, que não podem ser tratadas de forma isolada.

É nesse contexto que se inserem as falas de Cleide e Zilda, que expressam de forma mais direta a experiência da precariedade habitacional. Ao final da dinâmica, Cleide e Zilda compartilharam suas experiências em relação ao acesso à moradia. Zilda, amiga de Cleide e também inscrita há anos na fila da habitação, esteve presente no encontro ao lado dela, assim como a mãe de Cleide, igualmente afetada pela demanda por moradia. Em suas falas, relataram que, embora tivessem interesse em adquirir a casa própria, encontravam dificuldades relacionadas aos valores elevados dos imóveis, o que as mantinha no aluguel como única alternativa possível. Posteriormente, em conversa realizada durante a pesquisa, Zilda reforçou que sua participação se deu pelo interesse direto na possibilidade de acessar a casa própria. Segundo ela, “eu fui sim por interesse, porque eu já fiz inscrição faz muito tempo e até agora não saiu casa” (Zilda, 2026). A presença dessas mulheres é relevante porque evidencia uma forma de participação diretamente vinculada à urgência da demanda habitacional, distinta daquela de participantes com vínculos institucionais ou técnicos.

A segunda sala de discussão se organizou a partir de um eixo semelhante, também orientado por perguntas que buscavam relacionar moradia, acesso à cidade e inclusão social. Nesse espaço, a mediação retomou a ideia de moradia digna não apenas como acesso à unidade habitacional, mas como condição ampliada de vida urbana, envolvendo

infraestrutura, serviços e proximidade com trabalho e equipamentos públicos (Produto 1, 2024). As falas que emergiram nesse momento ampliaram a discussão iniciada na primeira sala, trazendo novos elementos que reforçaram a complexidade da questão habitacional.

Entre as mulheres presentes nesse espaço estava Raimunda, participante do processo e da presente pesquisa, cuja trajetória se distingue da de Cleide e Zilda por sua inserção mais contínua em redes comunitárias, conselhos e espaços de discussão pública. Embora já tenha conquistado a casa própria, sua relação com a pauta da moradia não se encerra nessa experiência individual, sendo atravessada por uma atuação mais ampla em torno de questões sociais e territoriais. Sua participação no Plano não se deu como uma busca individual por moradia, mas a partir desse engajamento coletivo. No encontro, Raimunda compartilhou a preocupação com o futuro dos filhos, destacando a dificuldade de acesso à casa própria mesmo após anos de trabalho e esforço familiar. Ao relatar essa experiência, evidenciou como a moradia se inscreve também como uma questão intergeracional, marcada pela continuidade da insegurança habitacional (Produto 1, 2024).

Essa dimensão se torna ainda mais evidente quando considerada em relação às trajetórias de outras participantes presentes no processo. No caso de Cleide, que esteve acompanhada da mãe, inscrita há quase 20 anos na fila da habitação, observa-se a permanência prolongada dessa demanda ao longo de diferentes gerações. Já na experiência de Raimunda, mesmo após a conquista da casa própria, a preocupação se desloca para os filhos, indicando que o acesso à moradia não encerra a insegurança habitacional, mas a projeta para o futuro. Em conjunto, essas experiências evidenciam que a questão da moradia não se limita a uma demanda pontual, mas se constitui como um processo contínuo, atravessando diferentes gerações e revelando a dificuldade de ruptura com esse ciclo.

Na sequência, Raimunda chamou atenção para a necessidade de pensar a moradia de forma articulada a outras dimensões da cidade. Ao destacar a importância da proximidade entre moradia, comércio, serviços, saúde e mobilidade, sua fala reforça que a qualidade de vida não se resume à posse da casa, mas depende da inserção em um território com infraestrutura adequada (Produto 1, 2024). Ao mencionar a rápida expansão de determinadas regiões e a necessidade de planejamento integrado entre diferentes áreas da gestão pública, evidencia que o problema habitacional não pode ser tratado de forma isolada.

Essa colocação explícita, a partir da experiência, um limite da própria organização da ação pública. Quando habitação, mobilidade, saúde e assistência social operam de forma separada, as condições que sustentam o habitar permanecem parcialmente atendidas. Nesse sentido, sua fala aponta para a necessidade de articulação entre diferentes áreas da gestão, evidenciando que o enfrentamento do problema habitacional depende de uma atuação integrada, capaz de responder às múltiplas dimensões que atravessam a vida urbana (Brasil, 2022a).

Outras intervenções também apontam para fatores estruturais que atravessam a produção da moradia na cidade. Ao trazer o papel do mercado imobiliário na definição dos preços e na organização do espaço urbano, o debate desloca a questão da moradia para além da esfera individual, evidenciando como dinâmicas econômicas mais amplas condicionam o acesso à cidade e influenciam diretamente as possibilidades de permanência da população em determinadas áreas (Produto 1, 2024). Essa leitura permite compreender que a forma como a moradia é produzida e distribuída no espaço urbano não é neutra, mas expressa relações sociais historicamente constituídas, que se materializam no território e organizam quem pode ou não acessar determinadas áreas da cidade (Darke, 1996). Ainda nesse contexto, emergiram referências a outras formas de produção habitacional, como modelos cooperativos inspirados em experiências internacionais, especialmente do Uruguai, apresentados como alternativas à lógica predominante da propriedade individual (Produto 1, 2024).

Raimunda, que posteriormente refletiu sobre sua participação no processo durante a pesquisa, destacou que esse tipo de discussão não permaneceu restrita ao espaço do Plano, mas passou a compor suas próprias práticas de atuação em outros espaços institucionais e comunitários. Sua trajetória se distingue pela inserção recorrente em processos participativos. Como relatou, “eu participei também na revisão do Plano Diretor, participei em todas as audiências públicas que teve”, tanto na mobilização dos movimentos populares quanto em outras iniciativas. Ao explicar sua presença nesses espaços, afirmou: “eu participo porque eu fui eleita, né? Eu sou a representante [...] que está lá no Conselho de Planejamento” (Raimunda, 2026). Ao longo da conversa, relatou que sua inserção em conselhos, organizações comunitárias e iniciativas locais tem sido atravessada pelos aprendizados construídos durante o processo, os quais vêm sendo mobilizados na formulação de propostas e na articulação de novas possibilidades de atuação. Nesse sentido, sua participação também

assumiu um caráter multiplicador, pois, como afirmou, levou consigo “mais cinco pessoas lá da comunidade” para que depois pudessem continuar debatendo o Plano. Para Raimunda (2026), “o que eu aprendi lá, eu estou tentando colocar em prática de forma bastante participativa e social”.

Essa trajetória evidencia que a participação pode produzir deslocamentos concretos na forma de atuar sobre o território, na medida em que experiências vividas e saberes construídos no cotidiano passam a orientar novas práticas e articulações coletivas, ainda que em uma escala mais localizada (East, 2024). Ao mesmo tempo, a participação não se esgota no momento do encontro ou nas diretrizes formalizadas no documento final, podendo gerar desdobramentos em outros espaços de atuação, especialmente quando articulada por sujeitos já inseridos em redes comunitárias e institucionais.

As discussões avançaram, nesse momento, para uma leitura mais ampla sobre a produção da cidade e os limites estruturais da política habitacional. Foram levantadas críticas à forma como o mercado imobiliário organiza o território urbano, apontando que a produção da moradia, em muitos casos, se orienta mais pela lógica de valorização da terra do que pelas necessidades concretas da população (Produto 1, 2024). Essa leitura permite compreender a cidade como um território atravessado por relações de poder, no qual diferentes agentes disputam o controle e o uso do espaço urbano, produzindo desigualdades concretas na forma de acesso à moradia, à infraestrutura e aos serviços (Raffestin, 1993; Haesbaert, 2004). É nesse contexto que as alternativas discutidas, como subsídios ao aluguel, ampliação de políticas de locação social e utilização de imóveis vazios, ganham sentido, ao buscar tensionar essa lógica dominante e ampliar as possibilidades de acesso à moradia para populações que permanecem excluídas do mercado formal.

Ao final desse primeiro encontro, Cleide passou a integrar o Grupo de Acompanhamento do Plano como representante de sua região, conforme a divisão territorial adotada, ampliando sua inserção no processo participativo. A partir desse momento, sua participação deixou de ser pontual, vinculada apenas à busca por informações sobre o acesso à moradia, e passou a se dar de forma mais contínua, acompanhando outros encontros e etapas de elaboração do Plano. Esse movimento pode ser compreendido como um deslocamento da experiência individual da precariedade habitacional para uma forma mais ampliada de participação (Collins, 2020), na qual a vivência cotidiana passa a circular em espaços

coletivos e institucionais. Ainda que não configure, por si só, uma ação coletiva estruturada, indica a possibilidade de que experiências inicialmente situadas no âmbito da sobrevivência possam se transformar em formas mais duradouras de inserção e acompanhamento da política, tensionando, mesmo que de forma limitada, os espaços de decisão.

Na etapa 2, o processo contou com seis encontros públicos, sendo um em cada Assembleia de Planejamento e Gestão Territorial (APGT) e uma audiência pública ao final da etapa. Na etapa 3, a estrutura prevista era semelhante, com seis encontros públicos, novamente distribuídos entre as APGTs e uma segunda audiência pública final. Essa organização demonstra que houve uma preocupação formal em territorializar o processo e ampliar os espaços de escuta. No entanto, a divisão por APGTs não significou, necessariamente, maior capilaridade nos bairros mais periféricos ou maior alcance entre as mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional.

A Oficina 02, realizada em 09 de maio de 2024, também no Centro de Ação Cultural Márcia Costa, na área central da cidade. Essa oficina contou com a participação de pessoas mais diretamente envolvidas no processo de elaboração do Plano, como a equipe técnica, a equipe consultora e os integrantes do Grupo de Acompanhamento. Ao todo, participaram 36 pessoas, das quais 24 eram mulheres. No entanto, entre essas participantes, apenas Zilda era oriunda da comunidade geral, além de Cleide, que, após o primeiro encontro, passou a integrar o Grupo de Acompanhamento. As demais participantes estavam, em alguma medida, vinculadas a instituições, equipes técnicas ou espaços organizados.

Durante a dinâmica em grupo, emergiram questionamentos sobre os critérios de priorização no acesso à moradia. Entre eles, apareceu a preocupação com a situação de mães solteiras, com a sugestão de que esse grupo pudesse ser priorizado na política habitacional. No entanto, como indicado nas próprias discussões, já haviam sido realizadas tentativas anteriores de contemplar essas mulheres, mas sua inclusão acabou ocorrendo no interior de categorias mais amplas de vulnerabilidade (Produto 1, 2024). Esse movimento se manteve no documento final do Plano. Embora famílias chefiadas por mulheres apareçam entre os critérios considerados, sua priorização está inserida dentro do conjunto mais amplo de “grupos vulneráveis”, correspondente a 37% das unidades habitacionais. Nesse grupo, são agregadas diferentes situações, como famílias com pessoas idosas, com deficiência, com

doenças crônicas e em situação de risco social, sendo a chefia feminina analisada a partir de critérios adicionais, como número de filhos ou pessoas dependentes sob responsabilidade.

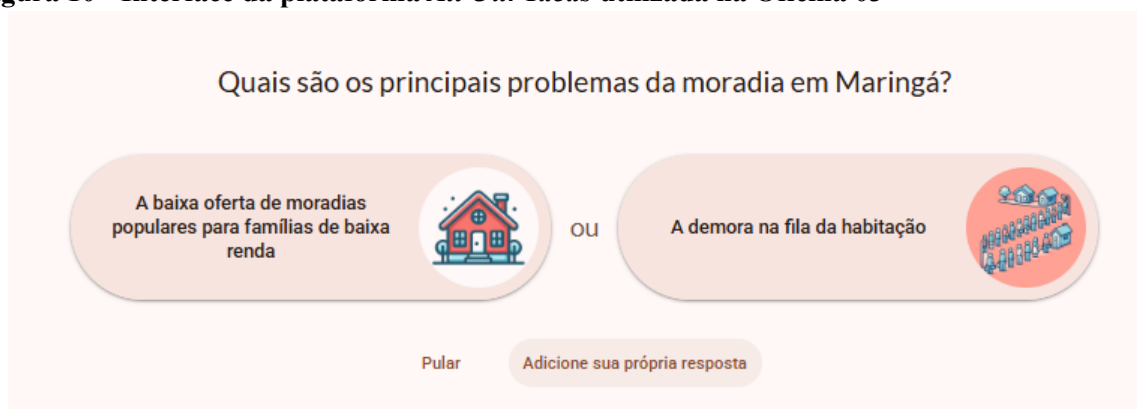
Aqui, ao observar quem permanece nesses espaços ao longo do processo, nota-se um deslocamento importante no perfil das participantes. Mulheres que haviam participado do primeiro encontro a partir de suas experiências com a moradia, como Cleide e Zilda, não se mantêm da mesma forma nas etapas seguintes. Embora Cleide tenha participado de outros encontros e integrado o Grupo de Acompanhamento, e Zilda tenha retornado a essa segunda oficina, nenhuma delas permaneceu até o final. No caso de Zilda, mesmo tendo comparecido aos dois primeiros encontros, ela não chegou a se manifestar em nenhum deles, o que evidencia que a presença no espaço não se traduz, necessariamente, em possibilidade efetiva de fala ou de participação ativa no processo. Ao relatar sua experiência, Cleide afirma que, após participar de alguns encontros, deixou de comparecer por não perceber resultados concretos em relação à sua principal demanda. Como descreve, “eu vi que as reuniões não iam dar no que eu queria, eles simplesmente queriam a nossa opinião e o que me importa era ganhar uma casa” (Cleide, 2026). Além disso, menciona as dificuldades práticas de participação, como a necessidade de deixar os filhos em casa para comparecer aos encontros, evidenciando que a permanência nesses espaços também é atravessada por condições materiais da sua rotina.

A Oficina 03, realizada em 28 de maio de 2024, também no Centro de Ação Cultural Márcia Costa, deu continuidade à etapa 2 do processo, configurando-se como um segundo encontro com os integrantes do Grupo de Acompanhamento. Esse momento contou com um número ainda mais reduzido de participantes, totalizando 16 pessoas, das quais 13 eram mulheres. Entre elas, apenas Cleide, integrante do Grupo de Acompanhamento, não possuía vínculo institucional direto. A estrutura do encontro teve uma mudança importante, já que a participação foi mediada pela plataforma *All Our Ideas* (Todas as Nossas Ideias), utilizada como ferramenta de escuta e priorização das demandas habitacionais.

A dinâmica consistia na comparação entre pares de problemas previamente definidos, permitindo que os participantes indicassem, a cada interação, qual consideravam mais relevante, como pode ser observado na Figura 10. O uso da ferramenta reconfigura a forma de participação ao deslocar a contribuição dos participantes para um formato mais fechado, no qual não há produção livre de falas, mas escolha entre alternativas já estabelecidas. Durante a

própria oficina, os participantes questionaram esse formato, apontando a repetição das perguntas, a limitação das opções de resposta e o risco de distorção dos resultados. Também foram levantadas preocupações sobre quem estava respondendo às perguntas, a possibilidade de respostas múltiplas por uma mesma pessoa e a dificuldade de acesso por parte de populações com menor familiaridade com tecnologias digitais. Nesse contexto, cabe questionar se uma ferramenta baseada em respostas fechadas e dependente de acesso digital não acaba funcionando, na prática, como um filtro da própria participação. Mulheres que vivenciam de forma mais intensa a precariedade habitacional, marcadas por dificuldades de acesso à internet, limitações no uso dessas plataformas ou pela própria complexidade de suas experiências, podem ter mais dificuldade de transformar suas vivências em alternativas previamente definidas. Assim, justamente as experiências das mulheres mais afetadas pelo déficit habitacional correm o risco de aparecer de forma reduzida ou pouco visível no processo.

Figura 10 - Interface da plataforma *All Our Ideas* utilizada na Oficina 03



Fonte: captura de tela da plataforma *All Our Ideas*, disponível em: <https://all-our-ideas.citizens.is/group/199/?locale=pt> (2024).

Apesar dessas limitações, a ferramenta registrou 4.572 votos, indicando um nível significativo de engajamento dentro do formato proposto. Os resultados apontam que os problemas mais priorizados estão relacionados ao acesso econômico à moradia, com destaque para o alto valor dos imóveis em Maringá, a demora na fila da habitação, a baixa oferta de moradias populares e os custos elevados de aluguel e condomínio. Outras questões também aparecem com relevância intermediária, como a localização periférica das moradias, a dificuldade de deslocamento, a ausência de programas de reforma e regularização e a falta de informação sobre o cadastro habitacional (Produto 2A, 2024). Esses elementos mostram que, mesmo quando captadas por uma ferramenta fechada, as demandas seguem apontando para

uma compreensão ampliada da moradia, embora organizadas em uma lógica de priorização que simplifica sua complexidade.

Paralelamente a essas dinâmicas, o processo contou com diferentes estratégias de mobilização voltadas à divulgação dos debates públicos realizados nas APGTs e à ampliação da participação popular. Conforme descrito no Produto 2B (2024), foram utilizados diversos meios de comunicação, como redes sociais, aplicativos de mensagens, cartazes, panfletagem, carro de som, entrevistas em programas de televisão e ações presenciais em espaços de circulação, como o Terminal Intermodal e o evento “Prefeitura nos Bairros”. Também houve articulação com o Grupo de Acompanhamento, que atuou na disseminação das informações em suas vizinhanças, incluindo a distribuição de materiais em unidades de saúde, CRAS, escolas, comércios locais e grupos comunitários. Essas iniciativas indicam um esforço de descentralização e de ampliação do alcance dos debates, com atenção especial a áreas consideradas mais vulneráveis. Ainda assim, como evidenciado pela baixa participação em alguns encontros e pela composição social dos espaços, essas estratégias não garantiram a participação contínua das mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional.

Ainda na etapa 2, os debates realizados nas Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) evidenciam como as questões habitacionais se expressam de forma situada nos diferentes territórios, ao mesmo tempo em que reiteram problemas estruturais já identificados. Na UTP 1, realizada em 22 de julho de 2024, na região central da cidade, participaram 21 pessoas, das quais 16 eram mulheres. No entanto, apenas 3 participantes eram da comunidade geral, sendo 2 mulheres, o que indica que, apesar da presença feminina numericamente expressiva, a participação seguiu concentrada em perfis vinculados a espaços institucionais. Os apontamentos registrados reforçam a centralidade de questões relacionadas ao acesso econômico à moradia e às limitações das políticas existentes, como a burocracia, a demora nos processos de acesso à habitação, a necessidade de atualização dos cadastros e a dificuldade de atendimento às famílias com renda de até um salário mínimo, que permanecem em grande medida sem acesso às políticas habitacionais (Produto 2B, 2024).

Na UTP 2, realizada em 23 de julho de 2024 no Conjunto Lea Leal, participaram 10 pessoas, das quais 5 eram mulheres. Dentre os presentes, 6 eram da comunidade geral. Os apontamentos evidenciam uma forte centralidade das condições concretas de moradia, especialmente no que se refere à inadequação das tipologias habitacionais e às dificuldades de

acesso. Entre as contribuições, destaca-se a preferência por casas em detrimento de apartamentos, sob o argumento de que melhor atendem às necessidades das famílias e evitam custos adicionais. Também é mencionada a necessidade de unidades maiores, superiores a 27m², indicando que as moradias ofertadas não correspondem à realidade dos arranjos familiares. Essa preocupação aparece associada ao cotidiano das famílias, sugerindo uma leitura da moradia a partir do uso e da vivência, e não apenas da unidade construída. Essa questão se torna ainda mais evidente quando relacionada à realidade de mulheres como Cleide, que possui seis filhos e já havia apontado, no primeiro debate público “Conversas sobre moradia”, a inadequação de apartamentos pequenos frente às necessidades de sua família (Produto 1, 2024).

As falas relacionadas ao déficit habitacional reforçam a persistência histórica do problema, com relatos de famílias que aguardam há mais de 30 anos por uma moradia, bem como situações de ocupação irregular marcadas pela ausência de acesso a serviços básicos, como água, evidenciando dependência de redes informais. Nesse contexto, uma participante menciona que o acesso à água depende da autorização de vizinhos, o que explicita condições precárias de sobrevivência e vulnerabilidade. Também surgem críticas à inadequação das moradias ofertadas pelo aluguel social e à falta de informações claras sobre critérios, prazos e funcionamento do auxílio. Ao mesmo tempo, aparece a sugestão de utilização de imóveis vazios por meio da locação social, entendida como alternativa mais viável do que a construção de novas unidades, especialmente diante da existência de prédios desocupados (Produto 2B, 2024). Assim, as contribuições das mulheres da comunidade evidenciam a centralidade da moradia na organização da vida cotidiana, especialmente quando articulada a questões como acesso à água, custos habitacionais e adequação do espaço às necessidades familiares.

Na UTP 3, realizada em 24 de julho de 2024 no Jardim Alvorada, o encontro contou com a participação de 18 pessoas, sendo 9 mulheres no total. Entre os participantes da comunidade geral, estavam 7 pessoas, das quais 6 eram mulheres, incluindo Cleide, que participou desse momento como integrante do Grupo de Acompanhamento, configurando-se como o último encontro em que esteve presente ao longo do processo. Entre os principais problemas levantados, destacam-se a falta de integração entre a fila da habitação e outros cadastros, a demora no atendimento e a necessidade de medidas de curto prazo. São relatadas

situações de longa espera, com famílias inscritas desde a década de 1990, bem como a existência de mães solo com filhos que permanecem sem acesso à moradia, o que explicita a permanência de desigualdades no atendimento das demandas (Produto 2B, 2024).

As falas registradas na UTP 3 reforçam esse cenário ao trazer experiências concretas de permanência prolongada na fila da habitação. Uma participante relata estar inscrita há mais de 30 anos, evidenciando a ausência de respostas efetivas ao longo do tempo. Outras intervenções apontam para a dificuldade de acesso à moradia mesmo entre famílias que trabalham e possuem renda, indicando que o problema não se restringe à extrema pobreza, mas envolve a incompatibilidade entre renda e custo habitacional. Também aparecem referências a mulheres chefes de família e mães com filhos, reforçando como a demanda por moradia está atravessada por responsabilidades de cuidado. No campo das tipologias habitacionais, aparece a demanda por unidades que atendam ao tamanho das famílias, em contraposição a soluções padronizadas e apartamentos pequenos. Outro eixo relevante diz respeito à transparência, ao destino dos recursos, especialmente aqueles provenientes da outorga onerosa, e à necessidade de monitoramento e controle social da política habitacional (Produto 2B, 2024).

Na UTP 4, realizada em 19 de julho de 2024 no distrito de Iguatemi, o encontro contou com 10 participantes, dos quais 6 estavam vinculados à equipe técnica e apenas 4 eram da comunidade geral, incluindo 2 mulheres. Essa baixa presença foi questionada pelos próprios participantes ao longo do debate, sobretudo considerando o número de moradores do distrito. Ainda assim, as falas registradas trazem elementos importantes sobre as condições concretas de vida no território. Uma das intervenções mais significativas parte de uma mulher da comunidade, que relata a situação de um loteamento irregular marcado pela ausência de asfalto, iluminação e infraestrutura básica. Ao descrever a realidade do local, ela destaca não apenas a precariedade das condições urbanas, mas também a insegurança e os impactos sobre a circulação (Produto 2B, 2024). Ao mencionar que nessa região residem mais mulheres do que homens, sua fala evidencia como essas condições territoriais incidem de forma diferenciada sobre a vida das mulheres, ainda que essa dimensão não seja desenvolvida explicitamente no debate.

De forma mais ampla, os relatos da UTP 4 reforçam que o problema da moradia aparece diretamente vinculado ao custo da habitação, à presença significativa de imóveis

vazios e à concentração de terras nas mãos de poucos proprietários. Nesse contexto, destaca-se a crítica à não utilização desses imóveis para fins sociais, com a defesa de instrumentos como o IPTU progressivo e a necessidade de cumprimento da função social da propriedade (Produto 2B, 2024). Também surgem menções ao peso do aluguel no orçamento das famílias de baixa renda. As discussões ainda evidenciam a relação entre moradia e mobilidade, especialmente pelo fato de muitos moradores de Iguatemi trabalharem em Maringá, o que implica deslocamentos diários e dependência de infraestrutura urbana adequada.

Na UTP 5, realizada em 18 de julho de 2024 no distrito de Floriano, os apontamentos evidenciam especificidades territoriais importantes, sobretudo pela maior presença de participantes da própria comunidade. O encontro contou com 29 pessoas, das quais 16 eram mulheres, sendo 13 oriundas da comunidade geral da região, o que contribuiu para que as discussões se aproximassem mais diretamente das condições concretas de vida no território (Produto 2B, 2024). Nesse contexto, as falas evidenciam demandas que atravessam diretamente a experiência dessas mulheres, ainda que nem sempre nomeadas explicitamente como questões de gênero. A permanência prolongada na fila da habitação, associada à necessidade de seguir pagando aluguel, aparece como uma preocupação recorrente, especialmente entre famílias que buscam permanecer no próprio distrito, o que remete à importância das redes de apoio e da proximidade territorial para a organização da vida e do cuidado. Essa ênfase na permanência indica que a moradia está profundamente vinculada às formas de apropriação do território, entendidas aqui como processos pelos quais as pessoas constroem vínculos, organizam o cuidado e sustentam sua vida em determinados espaços, em um contexto marcado por desigualdades no acesso e na permanência na cidade (Haesbaert, 2004; Raffestin, 1993).

As contribuições da UTP 5 também destacam dificuldades relacionadas à infraestrutura urbana, como a ausência de pavimentação e a localização inadequada de equipamentos públicos (Produto 2B, 2024). Esses elementos impactam de forma mais intensa as mulheres responsáveis pelo cuidado, sobretudo em situações que envolvem deslocamentos com crianças, acesso à creche ou circulação em vias precárias. Além disso, aparecem questionamentos sobre o acesso e a permanência nas políticas habitacionais, incluindo críticas

à falta de informação sobre programas como o aluguel social e à ausência de acompanhamento das famílias ao longo do tempo (Produto 2B, 2024).

Após a realização dos debates públicos nas APGTs, ocorreu a 1ª Audiência Pública Municipal da revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social, em 24 de agosto de 2024, no Centro de Ação Cultural Márcia Costa. O encontro contou com 45 pessoas, das quais 24 eram mulheres. Embora não haja registro detalhado sobre a vinculação de todas as participantes, a análise das listas de presença e dos nomes recorrentes ao longo do processo indica que a maioria dessas mulheres estava associada a espaços institucionais.

As falas registradas na 1ª Audiência evidenciam a continuidade de temas recorrentes ao longo do processo. No entanto, ganham maior centralidade discussões relacionadas à estrutura da política, ao financiamento e à articulação entre instrumentos urbanísticos. Nesse contexto, aparecem contribuições relevantes de mulheres que atuam em diferentes instâncias institucionais e comunitárias, como Raimunda, Maria e outras participantes vinculadas ao campo da política pública e dos movimentos sociais, com quem também dialoguei ao longo da pesquisa. Entre essas intervenções, destaca-se a explicitação do recorte de gênero na política habitacional, ao ser mencionado que a maioria das pessoas inscritas na fila da habitação são mulheres. Essa constatação aparece associada à defesa da necessidade de incorporação de critérios mais sensíveis às desigualdades sociais, indicando que o problema habitacional não pode ser tratado de forma neutra (Produto 2B, 2024).

Também se destacam, nessa audiência, falas que tensionam a relação entre política habitacional e mercado imobiliário, apontando a necessidade de utilização de instrumentos como o IPTU progressivo e a destinação de imóveis vazios para fins sociais. Outras intervenções apontam para a baixa adesão da população aos espaços participativos, sugerindo estratégias mais territorializadas de mobilização, como atuação direta junto a lideranças comunitárias e visitas aos bairros. Esse ponto dialoga com o que foi relatado por Ana (2026) durante a pesquisa, ao mencionar que foram realizadas tentativas de contato com representantes de bairros pela equipe consultora, com o objetivo de ampliar a participação, levar as demandas dos territórios aos encontros e fortalecer a divulgação das atividades do Plano. No entanto, essas iniciativas encontraram limites ao longo do processo, o que ajuda a compreender a dificuldade de mobilização mais ampla da população.

Ao mesmo tempo, como destacado por Ana (2026), as estratégias de mobilização e a própria escolha pela descentralização dos debates foram condicionadas pelos recursos disponíveis, pelo tamanho da equipe e pelo tempo previsto para a elaboração do Plano. Sua fala permite compreender que a limitação da participação não decorreu apenas da ausência de interesse da população, mas das condições concretas de realização do próprio processo, que precisou operar dentro de prazos, orçamento e estrutura previamente definidos.

As falas registradas nos encontros indicam, ainda, a necessidade de articulação entre diferentes políticas públicas, reforçando a importância de uma abordagem integrada para o enfrentamento do déficit habitacional (Produto 2B, 2024). No entanto, a própria composição desses espaços evidencia que essa discussão ocorre, predominantemente, em ambientes mais institucionalizados, nos quais as experiências diretamente vividas pela população aparecem de forma mediada. Assim, ao mesmo tempo em que o processo buscou ampliar a escuta e incorporar diferentes dimensões da vida urbana, seus limites institucionais contribuíram para restringir o alcance dessa escuta, produzindo uma participação que, embora formalmente aberta, se manteve socialmente concentrada.

Na etapa 3 do processo, a Oficina 04, realizada em 19 de outubro de 2024 no Centro de Ação Cultural Márcia Costa, evidencia um movimento que já vinha se delineando ao longo das etapas anteriores, marcado pela redução da participação de mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional e pela crescente concentração em perfis com maior inserção institucional. Ao todo, estiveram presentes 23 participantes, todos vinculados, em alguma medida, a instituições ou a espaços formais de participação. Entre as mulheres presentes, destacam-se Maria, Ana, Laura e Ivone, além de uma participante vinculada a uma política pública voltada às mulheres.

Esse momento também evidencia que a incidência sobre o texto final do Plano ocorreu de forma mais intensa entre mulheres situadas em posições institucionais. Cleuza relata que ingressou no processo “numa parte mais da finalização”, quando as contribuições das audiências públicas já estavam sendo sistematizadas, e afirma que sua atuação esteve menos relacionada às questões técnicas e mais à dimensão social da política. Segundo ela, seu olhar se voltou a verificar “se as mulheres estavam sendo contempladas, de que forma seriam contempladas, a mulher vítima de violência, a mulher trabalhadora chefe de família, o recorte de raça” e outras dimensões que, em sua compreensão, precisam ser consideradas em uma

política pública (Cleuza, 2026). Sua fala evidencia uma tentativa de incorporar o gênero de forma transversal, ao buscar inserir essas questões em uma política que, em sua estrutura original, não foi organizada a partir dessas desigualdades.

A ausência de participantes da comunidade geral torna-se ainda mais significativa quando se observa que Cleide, uma das poucas mulheres diretamente afetadas que havia ampliado sua participação ao integrar o Grupo de Acompanhamento, não esteve presente desse momento em diante. Situação semelhante pode ser observada na trajetória de Zilda, que participou dos dois primeiros encontros, mas não deu continuidade à sua presença nas etapas seguintes.

A programação desse encontro concentrou-se na apresentação das principais estratégias de ação do Plano, com ênfase na sistematização do diagnóstico e nas propostas voltadas ao funcionamento da política habitacional, especialmente no que se refere à gestão da fila da habitação. Nesse contexto, a participação se organiza mais como instância de validação e refinamento técnico das diretrizes já estruturadas, com protagonismo de sujeitos inseridos nos circuitos institucionais do processo. As falas registradas indicam um deslocamento do debate para questões estruturais da política pública. Destaca-se, nesse sentido, a intervenção de Ivone, ao apontar a fragmentação entre as secretarias municipais e a ausência de articulação entre diferentes áreas da gestão (Produto 3, 2024). Essa crítica evidencia limites na integração entre políticas de habitação, assistência social, mobilidade e saúde, aproximando-se da discussão sobre intersetorialidade e reforçando que o enfrentamento do déficit habitacional demanda ações articuladas entre diferentes setores.

Apesar de a programação inicial da etapa 3 prever a realização de novos debates públicos descentralizados nas APGTs, não há registros da efetivação desses encontros. Como indicado no cronograma apresentado anteriormente, essa etapa contemplaria a continuidade dos espaços ampliados de escuta, mas, na prática, observa-se uma redução dessas instâncias, com a Oficina 04 sendo sucedida diretamente pelo 2º Debate Público e pela audiência final.

O 2º Debate Público, realizado em 06 de novembro de 2024 no Centro de Ação Cultural Márcia Costa, retomou formalmente a abertura à participação mais ampla da população, contando com 32 participantes, dos quais 17 eram mulheres. Entre as presentes, identificam-se novamente mulheres vinculadas ao processo institucional do Plano e uma

representante do Conselho Municipal da Mulher. Ainda que o formato do encontro incluísse momento de microfone aberto, a composição do público evidencia a permanência de um perfil já observado nas etapas anteriores, marcado pela predominância de participantes com algum nível de inserção institucional ou trajetória prévia no processo (Produto 3, 2024). Essa percepção também foi mencionada por Maria, ao afirmar que não se recordava de falas especificamente voltadas à representação de gênero nos fóruns, com exceção de manifestações pontuais de Ivone (Maria, 2026). Sua observação reforça que, embora houvesse presença feminina, o gênero não se consolidou como eixo recorrente de debate público nesses espaços. Também não há, nos registros, indicação de participação significativa de mulheres da comunidade geral que não estivessem previamente vinculadas a esses espaços, o que reforça a dificuldade de ampliação efetiva da base social envolvida no debate.

A 2ª Audiência Pública, realizada em 23 de novembro de 2024 na Universidade Estadual de Maringá, marca o encerramento formal do processo participativo do Plano, reunindo 49 participantes, dos quais 32 eram mulheres. Assim como nos encontros anteriores, a composição do público foi majoritariamente formada por atores vinculados a instituições, à equipe técnica e a espaços formais de participação. Ainda assim, esse momento contou com a presença de mulheres diretamente inseridas na fila da habitação, incluindo uma participante já identificada nos debates realizados nas APGTs, residente em Iguatemi e há anos aguardando atendimento.

Estive presente nesse encontro e no 2º Debate Público, onde as falas retomaram questões recorrentes ao longo do processo, como o tempo de espera na fila, a insuficiência das políticas existentes e as dificuldades de acesso à moradia. Na 2ª Audiência Pública, destacou-se o relato de uma mulher que compartilhou sua experiência ao lado do irmão cadeirante, evidenciando barreiras relacionadas à moradia, ao cuidado e à acessibilidade, ainda que essas questões não tenham sido aprofundadas no debate.

Ao longo da audiência, uma das participantes destacou também a necessidade de ampliação dos subsídios e questionou a capacidade do Plano em responder à demanda real, indicando que as propostas apresentadas ainda não seriam suficientes para atender as famílias que permanecem aguardando atendimento. Também aparecem preocupações relacionadas ao acompanhamento das famílias atendidas, à chegada efetiva dos recursos a quem mais precisa,

aos critérios de priorização, à inclusão de recortes raciais e às estratégias voltadas à população em situação de rua (Produto 3, 2024).

A presença, na audiência final, de uma participante de Iguatemi que já havia se manifestado nos debates das APGTs evidencia a continuidade dessas demandas ao longo de todo o processo. Suas falas, assim como as de outras mulheres diretamente afetadas, retomam questões recorrentes, como o tempo de espera na fila, as dificuldades de acesso e os limites das políticas existentes (Produto 3, 2024). Isso indica que, embora esses espaços tenham possibilitado a expressão dessas experiências, não houve, ao longo do processo, mudanças significativas no conteúdo das demandas apresentadas. As mesmas questões reaparecem do início ao fim, o que sugere que a participação não se traduziu, de forma mais evidente, em transformação das propostas ou em incorporação dessas experiências como eixo estruturante do Plano.

Considerados em conjunto, os diferentes momentos do processo evidenciam que a participação das mulheres no Plano de Moradia Popular de Maringá se constituiu de forma desigual, tanto em termos de presença quanto de permanência, possibilidade de fala e influência efetiva nas decisões do Plano. Ainda que, em praticamente todos os encontros, as mulheres tenham sido maioria entre os participantes, essa presença não se traduziu, necessariamente, em participação ativa ou em influência significativa sobre os resultados. Esse dado é relevante porque indica que a moradia mobiliza fortemente as mulheres (Andrade; Nunes, 2020; Helene, 2019), atravessando diretamente suas experiências cotidianas. Ainda assim, essa presença não se consolidou como força coletiva capaz de influenciar de maneira mais decisiva a construção da política habitacional, permanecendo dispersa e pouco articulada no interior dos espaços participativos.

A fala de Rafaela (2026) contribui para compreender essa dimensão institucionalizada da participação. Ao se descrever como parte do “núcleo duro” da equipe consultora, envolvida desde a concepção inicial da proposta, na mobilização de atores e na escrita de parte do produto, ela evidencia que havia mulheres em posições importantes de elaboração técnica e condução do processo. Do mesmo modo, Ivone (2026) relata que assumiu a abordagem mais social do Plano, trabalhando com dados sobre Bolsa Família, déficit habitacional, inscritos, perfil dos inscritos e composição familiar. Ao afirmar que tinha “interesse direto no envolvimento das mulheres”, inclusive por sua trajetória prévia em espaços de articulação

feminista, Ivone evidencia que a preocupação com gênero esteve presente em algumas integrantes da equipe consultora.

Entretanto, essas presenças não foram suficientes para produzir uma mobilização ampliada das mulheres diretamente afetadas pela demanda habitacional. A própria Ivone (2026) relata que chamou entidades vinculadas ao debate das mulheres, mas que a participação foi “muito decepcionante” e “baixíssima”. Em sua leitura, muitas pessoas presentes nos encontros não eram necessariamente aquelas que precisavam de moradia, mas sujeitos que falavam por outras pessoas, como integrantes de igrejas, associações de moradores e redes comunitárias. Essa percepção dialoga com a fala de Laura (2026), para quem muitas mulheres presentes no processo não eram necessariamente mulheres atravessadas pelo problema da moradia, mas participantes já inseridas em circuitos institucionais ou políticos.

Ao longo do processo, também se torna visível uma redução progressiva da presença de mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional, especialmente à medida que os espaços se tornam mais restritos e institucionalizados. Trajetórias como as de Cleide e Zilda evidenciam que a permanência nesses espaços não se define apenas pelo interesse ou pela abertura formal à participação, mas pelas condições concretas que atravessam a vida dessas mulheres. Ao mesmo tempo, mulheres com maior inserção institucional, vínculos com a universidade ou participação prévia em coletivos e conselhos conseguiram acompanhar o processo de forma mais contínua, o que reforça a existência de assimetrias no interior da própria participação.

Essa assimetria também aparece na fala de Gabriela (2026), que relata ter participado das audiências de forma voluntária, em parte porque, naquele momento, era estudante e estava “com tempo livre”. A observação é simples, mas relevante, porque evidencia que participar exige disponibilidade concreta de tempo, deslocamento e energia. Essas condições não estão igualmente distribuídas entre as mulheres, sobretudo quando se consideram trabalho, cuidado, renda e distância dos espaços de debate.

Entre essas participantes, a fala de Laura (2026) evidencia como a própria possibilidade de incidência está relacionada à posição ocupada no processo. Vinculada à equipe consultora, ela relata que sua participação foi sendo ampliada ao longo do tempo,

conforme sua permanência e o rearranjo das atividades. Segundo ela, “no início do Plano, eu não ajudei muito nas análises, eu estava mais coletando dados secundários e fazendo os mapeamentos. E aí depois eu consegui participar mais ativamente” (Laura, 2026). Esse movimento mostra que a participação mais ativa não decorre também do acesso diferenciado a funções, informações e tempos de envolvimento, indicando que a incidência sobre o conteúdo produzido está diretamente condicionada por vínculos institucionais e posições ocupadas no processo.

Essa diferença também se expressa nas condições concretas de presença nos encontros. Rafaela (2026), integrante da equipe consultora, relatou que, em alguns momentos, participou das atividades levando seu filho, o que foi possível em função de sua inserção na equipe e da flexibilidade associada a essa posição. No entanto, essa possibilidade não se apresenta da mesma forma para outras mulheres, especialmente aquelas sem vínculos institucionais ou que não reconhecem esses espaços como acessíveis para a presença de crianças, sobretudo pela ausência de estruturas ou orientações que acolham essa realidade.

Essa configuração se articula diretamente com a não homogeneidade da categoria “mulher”. Como demonstram Davis (2016), Crenshaw (2002), Akotirene (2018) e Lugones (2014), gênero se entrelaça a outros marcadores como classe, raça, território e condições de trabalho e cuidado, produzindo desigualdades específicas que também se expressam na possibilidade de participação política. Nesse sentido, a participação observada no Plano não apenas reflete essas desigualdades, mas tende a reproduzi-las, na medida em que os espaços participativos se tornam mais acessíveis a determinados perfis de mulheres do que a outros.

Essa desigualdade também se evidencia a partir da minha própria inserção no processo. Ao acompanhar o 2º Debate Público e a audiência final, foi possível observar como aspectos como horário, localização e formas de divulgação funcionam, na prática, como filtros de participação. Encontros realizados em horários noturnos, em períodos de trabalho e cuidado, ou em espaços centrais e institucionalizados impõem obstáculos concretos à presença de parte da população. Mesmo estando inserida em espaços com acesso à informação e com proximidade a redes institucionais, só tive conhecimento do Plano quando ele foi apresentado por minha orientadora como possibilidade de pesquisa, já em uma etapa avançada do processo. Esse dado evidencia que o acesso a esses espaços não é automático,

nem mesmo para sujeitos com maior inserção institucional, o que permite dimensionar as barreiras ainda mais intensas enfrentadas por mulheres em contextos periféricos.

Dessa forma, a participação deve ser compreendida como resultado de condições materiais e simbólicas que delimitam quem consegue acessar, permanecer e incidir nesses espaços. No caso analisado, esse quadro se torna ainda mais evidente quando se observa a discrepância entre a dimensão da demanda habitacional e a presença efetiva de mulheres diretamente afetadas ao longo do processo. Em um contexto em que mais de 7 mil famílias compõem a fila da habitação no município, sendo mais de 70% dessas inscrições realizadas por mulheres, a participação da comunidade diretamente afetada foi extremamente reduzida. Ao longo de todo o processo, a presença dessas mulheres se concentrou em um número muito limitado de participantes, que, em diferentes momentos, não ultrapassou, em média, meia dúzia de mulheres oriundas dessa realidade.

Esse dado desloca a leitura da participação para além da ideia de presença formal, evidenciando que o que predominou foi, na prática, a não participação ou uma participação altamente restrita. Ainda que os espaços tenham sido formalmente abertos e tenham contado com a presença de mulheres, essa presença esteve majoritariamente vinculada a perfis com algum nível de inserção institucional, enquanto as mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional permaneceram, em grande medida, fora do processo ou participaram de forma pontual e descontínua.

Nesse sentido, as falas das participantes ajudam a evidenciar, de forma concreta, a principal tensão observada no processo. Havia mulheres no processo, havia mulheres na equipe técnica, havia mulheres nos espaços de acompanhamento e havia, em alguns momentos, mulheres diretamente afetadas pela demanda habitacional. No entanto, essas presenças ocupavam posições muito distintas. Algumas tinham acesso à formulação, à escrita, à revisão e à validação do Plano. Outras acessaram o processo como espaço de reivindicação, buscando informações sobre uma casa que aguardavam há anos. Outras, ainda, não chegaram a participar. Nesse sentido, a presença, por si só, não é suficiente para compreender o processo, sendo necessário considerar quais mulheres participaram, em que condições, como se deu sua permanência e quais foram suas possibilidades efetivas de influenciar os rumos do Plano.

Esse cenário ajuda a compreender por que não se consolidou uma articulação coletiva em torno da moradia como pauta pública atravessada pelo gênero. Como aponta Patricia Hill Collins (2020), a transformação de experiências comuns em ação coletiva não é automática, exigindo a construção de coalizões capazes de articular diferenças e sustentar projetos comuns. No contexto do processo participativo do Plano, no entanto, antes mesmo desse desafio, observa-se um limite anterior, relacionado ao próprio acesso aos espaços participativos. Ainda que as mulheres compartilhem experiências marcadas pela precariedade habitacional, pelo cuidado e pelas dificuldades de acesso à cidade, essas vivências não chegaram a se encontrar de forma ampliada no processo, permanecendo dispersas, fragmentadas e mediadas pelos formatos institucionais.

Outro aspecto importante diz respeito ao próprio modo como o documento busca caracterizar os participantes. No primeiro debate público, foi aplicado um formulário com informações sobre identidade de gênero, orientação sexual, raça ou cor, escolaridade, faixa etária, bairro de residência e existência de cadastro na fila da habitação. A inclusão dessas variáveis indica uma preocupação em mapear marcadores sociais do público presente. No entanto, esses dados não são posteriormente articulados às condições concretas de participação, nem às desigualdades de acesso à moradia. Além disso, o instrumento não incorpora questões sobre disponibilidade de tempo, responsabilidades de cuidado ou dificuldades de deslocamento, aspectos que incidem diretamente sobre a presença de determinados grupos, especialmente das mulheres.

Os efeitos dessa limitação tornam-se mais evidentes quando se observam os marcadores sociais sistematizados no Quadro 1, que permitem identificar a composição das mulheres que participaram de forma mais contínua e institucionalizada do processo, especialmente na equipe consultora e no Grupo de Acompanhamento. As mulheres que participaram da pesquisa, e que também acompanharam o processo participativo de forma mais constante, são majoritariamente brancas, com alta escolaridade, inseridas em níveis de renda médios ou elevados e com condições habitacionais mais estáveis. Em alguns casos, residem em áreas valorizadas da cidade, como as Zonas 1 e 2, que concentram melhores condições de infraestrutura urbana. Essas condições indicam maior estabilidade material, maior acesso à informação e maior possibilidade de circulação na cidade, elementos que favorecem a permanência em espaços participativos ao longo do tempo.

Esse perfil contrasta de forma significativa com a composição da demanda habitacional no município. Os dados da fila da habitação indicam não apenas a feminização do déficit, mas também a presença expressiva de mulheres pretas e pardas entre aquelas que demandam acesso à moradia. Dos 7.376 cadastros existentes, apenas 3.036 informaram raça, o que já revela limitações importantes na produção dos dados. Ainda assim, entre aqueles que informaram, pretos e pardos somam 48,10% da fila, enquanto, na população geral de Maringá, esse grupo corresponde a 31,66% (IBGE, 2022), evidenciando uma sobrerrepresentação da população negra entre aqueles que demandam acesso à política habitacional.

A análise se aprofunda quando se observa o recorte de gênero. Entre as 2.291 mulheres que informaram raça, há uma presença mais expressiva de mulheres pretas e pardas, que somam 1.268 casos (55,35%), frente a 999 mulheres brancas e 24 amarelas. Ainda que esse dado não permita afirmações conclusivas, sobretudo diante da subnotificação de raça entre os cadastros, ele indica uma tendência importante, na qual mulheres racializadas aparecem de forma relevante no interior de uma demanda já fortemente feminizada. Esse elemento sugere que as desigualdades habitacionais se estruturam a partir do entrecruzamento entre gênero e raça, ainda que essa dimensão não seja plenamente captada ou sistematizada pelos instrumentos administrativos disponíveis (Crenshaw, 2002; Akotirene, 2018).

Esse contraste evidencia um descompasso importante entre o perfil das mulheres que conseguem participar de forma contínua do processo e aquelas que compõem a base social da política habitacional. Enquanto as primeiras apresentam maior estabilidade material e inserção em espaços institucionais, as segundas têm suas trajetórias marcadas por condições significativamente mais restritivas. Casos como os de Cleide e Zilda evidenciam a presença de baixa renda, inserção em aluguel, permanência na fila da habitação e sobrecarga de cuidado, condições que incidem diretamente sobre o tempo disponível, a mobilidade e a possibilidade de participação contínua. Mesmo quando há presença dessas mulheres, ela tende a ocorrer de forma pontual ou por iniciativa individual, e não como resultado de uma mobilização institucional estruturada voltada a esse público.

Esse descompasso não pode ser compreendido apenas como uma diferença entre grupos, mas como expressão de desigualdades estruturais que organizam simultaneamente o acesso à moradia e à participação política. Como apontam Davis (2016) e Akotirene (2018),

gênero, raça e classe não operam de forma isolada, mas se constituem mutuamente, produzindo experiências específicas de desigualdade. No caso do déficit habitacional, isso se expressa de forma evidente, na medida em que a precariedade da moradia incide de forma mais intensa sobre mulheres pobres e, de maneira desproporcional, sobre mulheres negras. Trata-se, portanto, de um problema que articula dimensões econômicas, sociais e raciais, e que não pode ser compreendido a partir de um único eixo analítico.

No entanto, essa composição social não se reflete de forma equivalente nos espaços participativos analisados. Ao longo do processo, são majoritariamente mulheres brancas, com maior escolarização e algum nível de inserção institucional, que conseguem acompanhar a formulação da política. Essa inversão revela um limite importante dos próprios espaços participativos, que tendem a reproduzir, em sua dinâmica interna, as mesmas hierarquias que estruturam a desigualdade urbana. Nesse sentido, a participação não apenas reflete essas desigualdades, mas pode também contribuir para sua manutenção, ao deslocar o centro do debate para sujeitos com maior capacidade de permanência nesses espaços.

Essa leitura pode ser aprofundada a partir da perspectiva decolonial, que permite compreender essas desigualdades como parte de um processo histórico mais amplo. Como argumenta Lugones (2020), gênero e raça foram constituídos no interior da colonialidade do poder como categorias articuladas de classificação e hierarquização social. Nesse contexto, o acesso à terra, à moradia e à cidade não se distribui de forma neutra, mas segue padrões historicamente construídos que definem quais corpos são reconhecidos como legítimos sujeitos de direito. Como também indicam Berth (2023) e Davis (2016), a divisão social do trabalho e do cuidado, profundamente marcada por desigualdades raciais e de classe, posiciona mulheres negras e pobres nas condições mais precárias da vida urbana, fazendo com que sejam simultaneamente as mais afetadas pelo déficit habitacional e as que enfrentam maiores barreiras para acessar os espaços institucionais de decisão.

Essa contradição aparece, inclusive, desde os primeiros momentos do processo participativo. Na atividade “Conversas sobre moradia”, uma das falas da equipe consultora já apontava que o déficit habitacional possui gênero e raça, reconhecendo que a política habitacional não pode ser pensada de forma neutra. No entanto, ao longo do processo, essa compreensão não se traduz plenamente na forma como a participação é estruturada. Ainda

que o problema seja reconhecido como interseccional, os espaços de discussão não conseguem incorporar as mulheres que vivenciam essas desigualdades.

Nesse sentido, o que se evidencia é a permanência de um padrão histórico em que determinados sujeitos seguem afastados dos espaços de decisão, mesmo diante da ampliação formal da participação. Como apontam Curiel (2020) e Lugones (2020), a questão envolve as próprias condições que definem quem pode participar, falar e ser reconhecido nesses espaços. No contexto do Plano, isso se expressa na distância entre a base social da política habitacional e os sujeitos que conseguem acompanhar sua formulação, evidenciando que o desafio da participação está diretamente relacionado às condições concretas que estruturam o acesso a esses espaços.

Assim, há um descompasso profundo entre a população diretamente afetada e os espaços de formulação da política. A presença das mulheres existiu, mas de forma residual frente à dimensão da demanda. Suas falas circularam, mas não se consolidaram como força coletiva. Sua participação ocorreu, mas não em escala suficiente para incidir de maneira estruturante sobre o processo. Esse descompasso evidencia que a participação, longe de ser um campo neutro, é atravessada pelas mesmas desigualdades que estruturam o acesso à moradia e à própria cidade, revelando que, para grande parte dessas mulheres, o direito de participar permanece tão distante quanto o próprio acesso à moradia.

5.2 BARREIRAS E DIFICULDADES DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO

A análise das barreiras de participação precisa ser situada, desde o início, no descompasso entre o perfil das mulheres que participaram do processo e aquelas que compõem a base social da política habitacional. Enquanto as participantes mais constantes estavam majoritariamente inseridas em espaços institucionais, com maior estabilidade material, escolarização e acesso à informação, a fila da habitação é composta, de forma expressiva, por mulheres em situação de vulnerabilidade, com presença significativa de mulheres pretas e pardas. Esse contraste não é apenas pontual, mas reflete desigualdades historicamente produzidas, nas quais gênero, raça e classe se articulam na definição de quem acessa direitos e quem permanece à margem (Crenshaw, 2002; Akotirene, 2018; Lugones, 2020). Como demonstra Davis (2016), raça, classe e gênero não atuam separadamente, mas se

constituem mutuamente, fazendo com que as condições de vida, circulação, trabalho, cuidado e participação sejam vividas de forma profundamente desigual. Nesse sentido, as barreiras à participação devem ser compreendidas como expressão dessas desigualdades estruturais que também organizam o acesso à moradia.

Em um município com mais de 7 mil famílias inscritas na fila da habitação, sendo a maioria composta por mulheres, a presença efetiva de mulheres diretamente afetadas nos encontros foi reduzida. Nesse sentido, a ausência de determinadas mulheres nos espaços participativos precisa ser compreendida a partir das condições que a produzem. Ela se constitui como efeito de barreiras concretas que atravessam o cotidiano dessas mulheres, e não como desinteresse. Essas barreiras apareceram em diferentes dimensões: nos horários e locais dos encontros, nos custos de deslocamento, na dificuldade de acesso e compreensão das informações, na linguagem institucional, no uso de ferramentas digitais, na ausência de estrutura para crianças, na sobrecarga de cuidado, na fragilidade da confiança em processos participativos e na forma como a participação foi progressivamente institucionalizada. Essas dimensões não atuaram de forma isolada, mas combinadas, fazendo com que participar implicasse mobilizar tempo, renda, deslocamento e disponibilidade emocional, condições desigualmente distribuídas entre as mulheres. Por isso, antes de tratar cada barreira separadamente, é importante compreendê-las como parte de um mesmo processo, no qual a participação, embora formalmente aberta, permanece materialmente condicionada por desigualdades que já estruturam a vida urbana e o acesso à moradia. A sistematização dessas barreiras (Quadro 4) permite visualizar como diferentes dimensões das desigualdades atuaram de forma articulada ao longo do processo participativo.

Quadro 4 - Principais barreiras à participação das mulheres no processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá

Dimensão	Barreiras identificadas
Territorial	Centralização de atividades em espaços institucionais; APTGs extensas; limitada capilaridade territorial
Mobilidade	Dependência do transporte público; custo dos deslocamentos; distância entre moradia e locais dos encontros
Econômica	Baixa renda; comprometimento da renda com aluguel; custos associados à participação

Cuidado	Sobrecarga de responsabilidades de cuidado; ausência de estrutura para crianças; dificuldades de permanência
Institucional	Linguagem técnica; excesso de siglas; baixa acessibilidade das informações; ausência de devolutivas
Política	Participação concentrada em sujeitos institucionalizados; fragilidade da mobilização popular; limites da incidência
Racial	Invisibilização racial nos dados; sub-representação de mulheres negras nos espaços participativos
Simbólica	Sentimento de não pertencimento; descrença na efetividade da participação; desgaste acumulado por processos sem retorno

Fonte: Autora (2026).

Embora apresentadas separadamente para fins analíticos, essas barreiras se sobrepõem e se reforçam mutuamente. Aspectos territoriais, econômicos, institucionais, raciais e relacionados ao cuidado produzem efeitos cumulativos que condicionam tanto o acesso quanto a permanência das mulheres nos espaços participativos. Essa compreensão ajuda a tensionar a própria noção de participação mobilizada ao longo do processo, especialmente quando confrontada com a ideia de uma gestão democrática e participativa.

Essa questão se torna ainda mais relevante quando se observa que o próprio Produto 1 (2024) apresenta o processo como fundamentado em uma “abordagem democrática e participativa” e vincula a gestão democrática à elaboração do Plano. No entanto, essa autodeclaração não pode ser tomada como dado, mas precisa ser tensionada a partir das condições concretas de participação produzidas ao longo do processo. A simples abertura institucional de oficinas, debates e audiências não elimina, por si só, as desigualdades territoriais, sociais e simbólicas que condicionam o acesso aos espaços deliberativos. Nesse sentido, participar significa dispor de condições reais de acesso, escuta, permanência, reconhecimento e possibilidade mínima de incidência. Essa compreensão se aproxima da noção de direito à cidade, que não se limita ao direito de morar ou circular pelo espaço urbano, mas envolve a possibilidade coletiva de participar da produção e das decisões sobre a cidade (Lefebvre, 2001; Harvey, 2013). Por isso, quando as mulheres mais afetadas pelo déficit habitacional não conseguem acessar ou permanecer nos espaços em que a política de moradia é discutida, o limite não é apenas da metodologia participativa. Ele revela uma restrição concreta ao exercício do direito à cidade.

Essa restrição assume contornos ainda mais profundos quando observada a partir das desigualdades de gênero, raça e classe. A cidade não é vivida de forma neutra por todos. Como apontam Bello e Beleza (2020), o espaço urbano, o direito e a política foram historicamente organizados por valores patriarcais e capitalistas, que limitaram a presença das mulheres nos espaços públicos e decisórios. Berth (2023) também mostra que circular, permanecer, sentir-se segura e acessar infraestrutura são experiências distribuídas de forma desigual. Assim, as barreiras identificadas no processo do Plano não dizem respeito apenas à dificuldade de comparecer a uma reunião, mas à forma como a própria cidade define quem consegue chegar, permanecer, falar e ser reconhecida como sujeito legítimo na construção da política urbana.

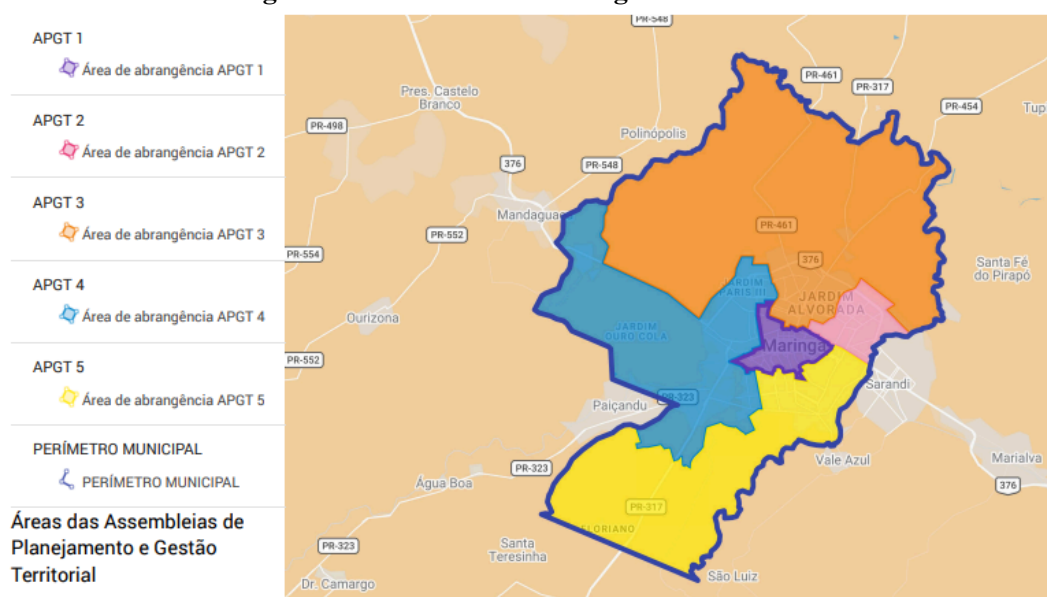
A primeira dimensão dessas barreiras diz respeito ao modo como os espaços foram territorialmente organizados. Do ponto de vista institucional, a forma como os espaços de participação foram organizados contribuiu para restringir o acesso de parte da população. A realização de atividades em regiões centrais da cidade, como o CAC e a universidade, em horários noturnos ou em períodos que também concentram trabalho, deslocamento e cuidado, configurou uma barreira concreta à presença de mulheres que vivenciam o déficit habitacional. Embora alguns encontros tenham sido territorializados nas APGTs, momentos importantes do processo, como oficinas, debates públicos e audiências, permaneceram vinculados a espaços mais centrais ou institucionalizados. Isso exige deslocamentos, disponibilidade de tempo, recursos para transporte e familiaridade com esses ambientes, condições que não se distribuem de forma igual entre as mulheres da cidade. Como observa Laura, “acaba que as pessoas que realmente têm necessidade talvez não se deslocassem à noite pro centro da cidade” (Laura, 2026), especialmente quando “o vale-transporte pesa bastante no orçamento de quem às vezes só ganha 600 reais” (Laura, 2026). Sua fala evidencia que localização, horário e custo do transporte compõem uma mesma barreira de acesso.

Essa limitação também se expressa na própria forma como a descentralização foi operacionalizada no Plano. A estratégia adotada se deu por meio da divisão do território em APGTs, utilizadas como base para a organização dos encontros ao longo do processo (Produto 1, 2024). Embora apresentada como forma de aproximar o debate das diferentes regiões da cidade, essa divisão não eliminou práticas centralizadoras já consolidadas. Como apontado

por Laura (2026), mesmo com essa organização territorial, “elas são bem extensas e pra você ir, você tem que vir pro centro, é um deslocamento gigante”. A fala evidencia uma tensão importante, pois a descentralização formal por APGTs não necessariamente corresponde à capilaridade territorial. Rafaela (2026) também aponta esse limite ao observar que a regionalização por APGTs é “muito ampla” e não se aproxima das pessoas da mesma forma que a territorialização de políticas como saúde e assistência social, organizadas a partir de equipamentos mais próximos da vida das pessoas, como UBSs e CRAS.

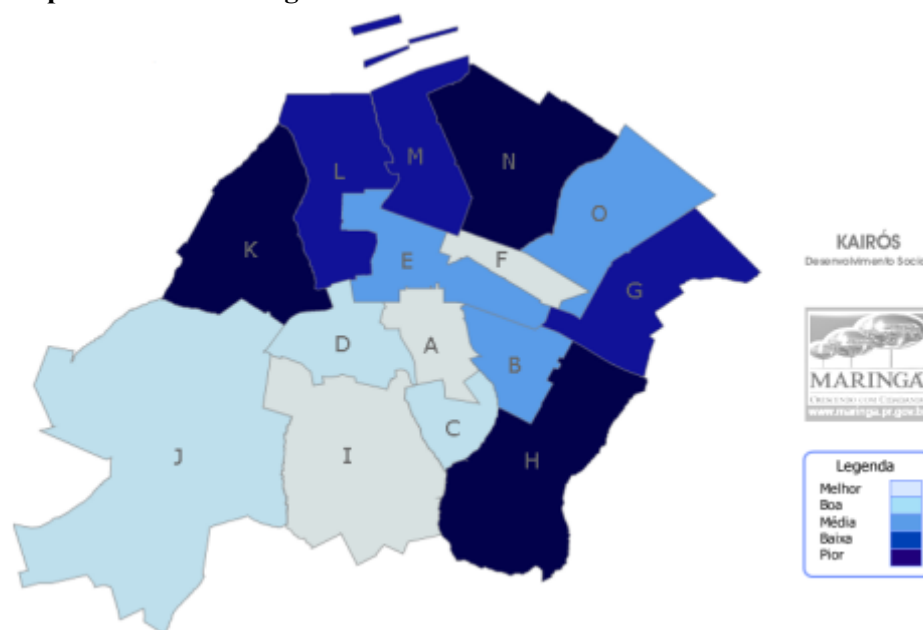
Além disso, essas áreas reúnem bairros com condições urbanas bastante distintas, o que tende a diluir desigualdades importantes ao tratar como equivalente o que, na prática, é desigual. Ao observar a delimitação das APGTs (Figura 11) em conjunto com o mapa social do município (Figura 12), torna-se evidente que uma mesma unidade territorial abrange regiões com diferentes níveis de vulnerabilidade, reunindo, em um mesmo recorte administrativo, áreas com condições de vida profundamente desiguais. Essa forma de organização territorial tende a reproduzir, no plano da participação, as mesmas desigualdades que estruturam o espaço urbano, operando como um filtro que condiciona o acesso aos espaços participativos. Quando o processo se organiza a partir de grandes recortes administrativos, sem estratégias específicas voltadas aos territórios mais vulnerabilizados, a escuta pública tende a se concentrar justamente nos segmentos com maior capacidade de circulação, informação e inserção institucional.

Figura 11 - Divisão e abrangência das APGTs de Maringá



Fonte: IPPLAM (2026).

Figura 12 - Mapa Social de Maringá



Fonte: Maringá (2010).

Essa limitação torna-se ainda mais evidente quando se observa que o próprio Plano reconhece, em sua formulação, a existência de diferenças internas no território municipal (Produto 1, 2024). Ao afirmar que o processo abrangeria “a totalidade do município” e, ao mesmo tempo, contemplaria “as particularidades e fragmentações específicas de cada região”, o documento demonstra, no plano discursivo, a preocupação em articular abrangência territorial e reconhecimento das desigualdades. No entanto, essa diferenciação não se traduz plenamente no desenho dos espaços participativos.

A noção de “totalidade”, tal como mobilizada no Plano, refere-se sobretudo à inclusão formal de todas as regiões no processo, a partir de sua divisão em unidades territoriais de planejamento. Trata-se, portanto, de uma abrangência administrativa, que garante que todo o território municipal esteja contemplado no planejamento. Contudo, essa inclusão formal não assegura, por si só, o reconhecimento das desigualdades que estruturam essas regiões nem a criação de condições diferenciadas de participação.

Quando essa totalidade é operacionalizada por meio de grandes recortes territoriais, como as APGTs, sem estratégias específicas voltadas às áreas mais vulnerabilizadas, tende-se a produzir uma homogeneização das diferenças internas. Regiões com distintas condições de vida, acesso a serviços e inserção urbana passam a compartilhar os mesmos espaços de debate, o que pode reforçar assimetrias já existentes, especialmente quando determinados

grupos possuem maior capacidade de deslocamento, acesso à informação e familiaridade com os espaços institucionais. Esse movimento evidencia que o território não é apenas um recorte administrativo neutro, mas um espaço atravessado por relações de poder que definem quem consegue acessar, ocupar e participar desses espaços (Raffestin, 1993; Haesbaert, 2004). Essa homogeneização territorial se torna ainda mais problemática em um contexto no qual, segundo Rafaela (2026), a vulnerabilidade habitacional em Maringá aparece de forma “muito pulverizada”, sem concentração em um único núcleo, o que dificulta tanto o diagnóstico quanto a mobilização popular.

Ainda assim, é importante reconhecer que essa escolha territorial não foi feita sem reflexão por parte da equipe envolvida. A fala de Ana (2026) permite qualificar essa análise ao indicar que havia, por parte da equipe consultora, uma preocupação em alcançar o maior número possível de pessoas. Segundo ela, discutiu-se “como chegar no máximo de pessoas”, seja por meio de questionários, seja pela distribuição das atividades nas APGTs, consideradas naquele momento a forma mais viável de criar alguma proximidade territorial. Ainda assim, essa escolha foi condicionada pelo tempo e pela estrutura disponíveis. Como relata, “a gente tinha um prazo”, e ampliar o alcance exigiria equipe maior, mais custos e mais tempo (Ana, 2026).

Essa mesma reflexão aparece de forma mais detalhada em sua fala, ao explicitar que a adoção das APGTs não foi apenas uma decisão metodológica, mas também operacional, vinculada às condições concretas de elaboração do Plano. Como destaca:

A gente tinha um pensamento de como que a gente poderia chegar no máximo de pessoas [...] só que a gente tinha um tempo, né? [...] a gente chegou que a melhor situação era distribuir por APGTs para criar as proximidades [...] a gente aproveitou o tipo de distribuição que o município já faz territorialmente [...] minimamente por regiões (Ana, 2026).

A fala evidencia que a divisão por APGTs foi compreendida, naquele momento, como a alternativa possível para ampliar o alcance territorial dentro dos limites existentes. No entanto, ela própria problematiza os efeitos dessa escolha ao questionar como se dá, na prática, a escuta da população:

Foi minha primeira experiência com participação popular, então eu tava ali muito atenta com a Ivone [...] e entendendo essa questão de territorialidade, entendendo que a gente não tinha movimentos sociais organizados de habitação, principalmente. Por que que isso acontece? Era uma questão e foi um grande aprendizado. Então, como que a população é ouvida? Como que essa população de mulheres tá sendo

ouvida? Onde elas estão sendo ouvidas? Aí quando a gente cria o espaço, a gente convida, aí ela até fica sabendo que tem essa possibilidade de lá falar, mas ela consegue ir lá falar? (Ana, 2026).

Esse questionamento explicita um limite central da estratégia adotada, ao evidenciar que a criação formal de espaços de participação não garante, por si só, que as mulheres consigam acessá-los ou neles se expressar. A proximidade territorial, nesse caso, não se realiza apenas pela divisão administrativa do espaço, mas depende de condições materiais, sociais e organizativas que permitam que essas mulheres estejam presentes e participem efetivamente.

Nesse contexto, a participação passou a ser organizada a partir de uma lógica de mediação, na qual representantes territoriais, associações e lideranças locais seriam responsáveis por reunir demandas e levá-las ao processo. Como explica Ana (2026), partia-se do entendimento de que, diante da impossibilidade de “falar com 7 mil pessoas diretamente”, essas lideranças cumpririam o papel de agregar e traduzir as necessidades dos territórios. No entanto, essa mediação não se consolidou de forma abrangente. Como a própria participante reconhece, “foi muita gente que não participou de nada” (Ana, 2026), o que evidencia limites importantes dessa forma de organização.

O Produto 1 (2024) registra que foram contatadas 91 lideranças de bairros, a partir de lista encaminhada pela prefeitura, além da participação da equipe consultora em reunião de um coletivo de mulheres e do acionamento de grupos da cidade. Entretanto, parte significativa dessa base de contatos estava desatualizada, o que dificultou uma comunicação efetiva com esses atores. Ana (2026) relata, ainda, que, mesmo com as tentativas de contato com representantes de bairros, muitos não responderam ou não se engajaram no processo, o que fez com que essas iniciativas não se traduzissem em participação efetiva ou em mobilização mais ampla da população.

Essa limitação também se articula à fragilidade da organização coletiva em torno da moradia no município. Ana (2026) relata a ausência de uma “organização civil” mais estruturada nessa área, destacando a inexistência de um movimento popular de habitação capaz de sustentar uma mobilização contínua. Rafaela (2026) reforça essa percepção ao apontar a dificuldade de constituição de movimentos organizados em Maringá, o que tornou o processo ainda mais dependente de outras iniciativas institucionais.

Esse ponto também aparece nas falas de outras mulheres. Maria (2026) afirma que, embora o processo tenha sido apresentado como democrático e participativo, não houve, em sua perspectiva, um esforço efetivo de construção dessa participação. Em suas palavras, “vamos fazer o processo democrático, participativo. Mas de que jeito? Não se chama ninguém [...] você tem lá os mesmos de sempre, não tem ninguém, os sujeitos para os quais o planejamento está sendo feito nem sabem o que está acontecendo”. Sua fala tensiona a diferença entre divulgação formal e mobilização efetiva. A participação não depende apenas da divulgação dos encontros, mas da criação de condições que permitam aos sujeitos diretamente afetados compreender a relevância do processo, reconhecer-se como destinatários da política e dispor de meios concretos para participar.

Maria (2026) chama atenção, ainda, para o fato de que existia um universo expressivo de famílias diretamente interessadas na política habitacional, já cadastradas na fila por moradia, mas que não foram mobilizadas de forma sistemática ao longo do processo. Segundo ela, “nós tínhamos uma fila de, sei lá, 8 mil a 10 mil famílias [...] é um mar para você ir lá e contatar diretamente essas pessoas” (Maria, 2026). Ainda que sua fala utilize uma estimativa aproximada, ela aponta para uma questão central. Havia uma base social concreta para participação, formada por famílias que aguardavam atendimento habitacional, mas essa base não foi acessada de maneira estruturada. Essa observação se torna ainda mais significativa quando se considera que a fila municipal não esgota a demanda real por moradia, já que o próprio diagnóstico do Plano reconhece a discrepância entre o Cadastro Municipal de Habitação e o Cadastro Único. Havia, portanto, um público potencial muito mais amplo do que aquele efetivamente presente nos encontros. Ana também formula essa tensão ao questionar por que havia cerca de 7 mil inscritos na fila de habitação se o Cadastro Único indicava um universo muito maior de famílias em situação de vulnerabilidade, o que reforça os limites dos dados administrativos e da própria capacidade de mobilização institucional (Ana, 2026). Para ela, quanto melhor a qualidade dos dados produzidos e integrados pelo município, melhor também sua capacidade de planejar e atuar, o que evidencia que a ausência ou fragilidade dos dados não é apenas técnica, mas também política (Ana, 2026).

Nesse sentido, chama atenção também o fato de que o próprio funcionamento da política habitacional já envolve momentos periódicos de contato com essa população, como a atualização cadastral realizada junto ao Cadastro Municipal de Habitação. Esses momentos,

que exigem a presença das famílias para manutenção ou validação de seus dados, poderiam ter sido utilizados como espaços estratégicos de aproximação com o processo de revisão do Plano, permitindo alcançar diretamente pessoas que já estão inseridas na política e que possuem interesse imediato na pauta da moradia.

A própria atualização cadastral, contudo, também aparece como um ponto de tensão. Ana (2026) relata que muitas pessoas perdiam oportunidades porque não sabiam que precisavam atualizar ou refazer periodicamente o cadastro da fila, indicando ainda mais fragilidades na integração dos dados e na comunicação institucional. Cleide (2026) também expressa esse desgaste ao afirmar que precisa atualizar seu cadastro tanto no CRAS quanto na habitação, mas que já não tem “mais vontade de fazer essas coisas” porque “não dá em nada”. Essas falas indicam que a burocracia não é apenas um procedimento administrativo neutro, mas pode se tornar um mecanismo de afastamento, especialmente quando as pessoas não compreendem seus prazos, critérios e consequências.

Esse potencial, no entanto, encontra limites importantes quando se considera a forma como esses processos são vividos por quem participa. As falas das participantes indicam que a criação de espaços de escuta, por si só, não é suficiente, especialmente quando essas escutas não se convertem em retorno concreto. Ana (2026) destaca que esses processos frequentemente convocam as pessoas a retomar problemas que já atravessam suas vidas há muitos anos. Essa percepção é reforçada por Laura (2026) e Rafaela (2026), ao apontarem a recorrência de pesquisas, diagnósticos e consultas sem devolutiva clara sobre resultados ou encaminhamentos. Laura sintetiza essa experiência ao afirmar que “existe um número de promessas e o interesse em dados muito maior do que uma devolutiva”, o que contribui para a frustração e para o questionamento sobre a utilidade desses processos (Laura, 2026).

Esse acúmulo de experiências ajuda a compreender o modo como a participação é interpretada pelas próprias mulheres. Como observa Ana (2026), muitas participantes chegavam aos encontros entendendo que o espaço estaria diretamente vinculado ao acesso à casa própria ou a encaminhamentos imediatos, “às vezes, entendiam que a gente ia falar da casa própria ou que era até o dia de cadastrar”. Esse dado evidencia um desencontro entre a lógica institucional do processo e a urgência concreta da demanda habitacional.

Esse desencontro se materializa de forma mais evidente quando se observa a permanência das participantes ao longo do processo. Para uma mulher que está há anos na fila da habitação, ser convidada a discutir novamente sua situação tende a ser percebido menos como possibilidade de resolução e mais como repetição de uma condição já conhecida, sem garantia de resposta concreta. Essa leitura se confirma no relato de Cleide (2026), que, após participar dos encontros iniciais, deixou de comparecer por não perceber caminhos efetivos para o encaminhamento de sua principal demanda, que era o acesso à moradia. Como ela relata, sua expectativa era de que a participação pudesse “facilitar pra ver essa casa”, e não de que se trataria de um espaço para discutir propostas (Cleide, 2026).

Ao perceber que “as reuniões não iam dar no que eu queria” e que “eles simplesmente queriam a nossa opinião sobre o que eles querem fazer” (Cleide, 2026), Cleide deixa de participar, evidenciando um limite importante desses processos. Sua fala explicita o desencontro entre a lógica institucional da participação e a urgência concreta da demanda habitacional. Para ela, o que estava em jogo era “ganhar uma casa”, e não apenas opinar sobre diretrizes futuras, o que desloca o sentido atribuído ao espaço participativo.

Esse afastamento também se inscreve nas condições concretas de sua vida. Como ela mesma aponta, participar implicava “deixar meus filhos em casa para poder ir” (Cleide, 2026), o que reforça que a decisão de permanecer nesses espaços está diretamente relacionada à organização do cuidado e às responsabilidades diárias. Além disso, sua vida é atravessada por barreiras territoriais que tornam o deslocamento mais difícil. Cleide afirma que mora “longe de tudo” e que não tem nada perto, indicando a ausência de equipamentos públicos como escola, creche, UBS e CRAS. Seus filhos estudam a cerca de quatro ou cinco quilômetros de casa, com dependência do transporte escolar, e a precariedade da infraestrutura aparece quando menciona que “aqui são fossa ainda” (Cleide, 2026). Esses elementos evidenciam que a questão habitacional não se limita à unidade física da moradia, mas envolve condições mais amplas de acesso à cidade e aos serviços básicos.

Diante desse conjunto de experiências, a participação tende a ser percebida como um processo que escuta, mas não responde. Quando vivida dessa forma, tende a gerar frustração em vez de engajamento. A permanência nesses espaços passa a depender do sentido atribuído ao processo, da confiança e da expectativa de que aquilo que foi colocado possa produzir algum desdobramento. O que emerge, nesse contexto, é um desgaste acumulado. A limitação

da participação se relaciona, portanto, com essa experiência recorrente de escuta que não se traduz em encaminhamentos, contribuindo para o afastamento justamente daqueles sujeitos que mais vivenciam o problema habitacional. Nesse sentido, a ideia de que as vozes e necessidades da população, especialmente dos grupos mais vulnerabilizados, devem ser efetivamente ouvidas e consideradas depende da capacidade desses processos de produzir respostas concretas, capazes de reconhecer e incorporar essas experiências na ação pública (Guimarães; Araújo, 2018).

Esse limite também se conecta à forma como a informação sobre o próprio processo circulou. A fala de Ana (2026) indica que houve diferentes estratégias de divulgação ao longo do processo, o que é também registrado no Produto 2B (2024). Entre essas ações, destacam-se o uso de redes sociais, aplicativos de mensagens, carro de som, cartazes, panfletagem, entrevistas em programas de televisão e iniciativas presenciais em espaços como o Terminal Intermodal e o evento “Prefeitura nos Bairros”. Essas iniciativas evidenciam que houve um esforço de ampliar a circulação da informação.

Ainda assim, os resultados indicam que a divulgação não foi suficiente para produzir mobilização efetiva entre as mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional. Como aponta Raimunda (2026), “a forma de divulgação só no portal da prefeitura não adianta, as pessoas não têm acesso”, indicando que a comunicação institucional não necessariamente alcança os modos concretos pelos quais essas mulheres se informam e se deslocam pela cidade. Essa limitação também se evidencia na minha própria inserção no processo. Mesmo estando vinculada a espaços acadêmicos e com acesso a redes de informação, não tive conhecimento do Plano durante a maior parte de sua elaboração, tomando contato com o processo apenas em sua etapa final, a partir da indicação da minha orientadora. Esse dado permite dimensionar que, mesmo diante de múltiplas estratégias de divulgação, o alcance dessas iniciativas não se distribuiu de forma homogênea, permanecendo restrito a determinados circuitos de circulação de informação.

Além das estratégias presenciais, as ferramentas digitais tiveram alcance ambíguo. Ao comentar o uso de questionários online e a divulgação por redes sociais, Ana (2026) observa que “a tecnologia ajuda para alguns, mas para outros vira uma barreira”. Essa fala evidencia que ampliar canais digitais não significa, necessariamente, democratizar o acesso, especialmente quando parte da população enfrenta limitações de conectividade, letramento

digital, disponibilidade de tempo ou familiaridade com formulários e plataformas. A Oficina 03, por exemplo, utilizou a plataforma *All Our Ideas* como ferramenta de escuta e priorização das demandas habitacionais. Embora a ferramenta tenha registrado 4.572 votos, seu uso também foi questionado pelos participantes, que apontaram repetição das perguntas, limitação das opções de resposta, possibilidade de distorção dos resultados e dificuldade de acesso por populações com menor familiaridade tecnológica. Nesse caso, a participação se amplia em número de interações, mas se estreita na forma de expressão, pois as contribuições passam a ser filtradas por alternativas previamente definidas. Raimunda (2026) reforça essa crítica ao afirmar que questionou o uso do aplicativo para coleta de opiniões, avaliando que “isso não funciona quando não considera as condições reais de acesso e uso dessas ferramentas pela população”.

As barreiras à participação também se materializam no cotidiano das mulheres. A necessidade de organizar o cuidado com os filhos, o custo do transporte, o cansaço após a jornada de trabalho, a instabilidade da renda e a distância dos equipamentos públicos aparecem como fatores concretos que restringem a presença nos encontros. Essas condições não são externas ao debate habitacional, pois constituem a forma como a desigualdade urbana se organiza na vida cotidiana. Essa realidade se articula ao processo de feminização da pobreza, no qual as mulheres, especialmente aquelas responsáveis pelo sustento do lar, concentram menores rendas, maior instabilidade econômica e uma sobrecarga de trabalho não remunerado (Habitat, 2025). Nessas condições, o tempo, o deslocamento e os custos associados à participação deixam de ser elementos neutros e passam a operar como barreiras concretas. Laura (2026) sintetiza essa dimensão ao afirmar que esses eventos são “super cansativos” e que, em reuniões realizadas por volta das 19h, “a pessoa só vai se estiver muito motivada”. Rafaela (2026) também observa que, à noite, depois do trabalho, a reunião se torna “mais uma jornada”, exigindo que a mulher deixe de realizar outras atividades em casa.

As trajetórias de Cleide e Zilda tornam essa discussão mais concreta. Ambas participaram dos encontros a partir de uma necessidade real relacionada à moradia, mas não conseguiram permanecer ao longo de todo o processo. Esses casos evidenciam que a barreira não se limita ao acesso inicial, mas continua operando na própria possibilidade de permanência.

No caso de Cleide, essa dificuldade se relaciona diretamente às condições de cuidado que estruturam sua rotina. Mãe de seis filhos, ela não trabalha fora e organiza seu dia a partir das demandas domésticas, incluindo o acompanhamento de uma filha autista que permanece em casa. Ao explicar por que deixou de frequentar os encontros, menciona a necessidade de “deixar meus filhos em casa para poder ir” (Cleide, 2026), o que evidencia que sua participação dependia de rearranjos complexos no cotidiano. Essa condição não pode ser tratada como um aspecto secundário, pois revela uma barreira recorrente e pouco considerada nos processos participativos. No caso de Cleide, o cuidado é um elemento que, na prática, inviabiliza sua presença nesses espaços.

Zilda (2026) também evidencia a permanência como barreira. Ela participou dos dois primeiros encontros, mas não deu continuidade. Sua trajetória combina baixa renda, problemas de saúde, aluguel e dificuldade de deslocamento. Ao explicar sua saída, afirma que parou de ir porque não tinha “condições de estar sempre indo nem de pagar o circular” (Zilda, 2026). No seu caso, o custo do transporte se torna decisivo, pois sua renda familiar é muito reduzida. O marido trabalha com reciclagem e recebe entre R\$450,00 e R\$600,00, além do benefício do Bolsa Família, enquanto o aluguel consome cerca de R\$600,00 mensais. Além disso, Zilda relata estar em tratamento de saúde, com fibromialgia, problemas pulmonares e necessidade de cirurgia no quadril. Nesse contexto, qualquer gasto adicional, como o deslocamento para uma reunião, disputa espaço com necessidades básicas como alimentação, moradia e cuidados de saúde.

Essas trajetórias mostram que a participação exige mais do que convite. Exige condições de permanência. Para Cleide, a barreira se expressa no cuidado com os filhos e na organização de sua rotina. Para Zilda, aparece no custo do transporte, na saúde fragilizada e na renda insuficiente. Em ambos os casos, a interrupção da participação não pode ser lida como desinteresse, mas como expressão de condições materiais que limitam a continuidade nesses espaços.

Essas limitações também apareceram durante a própria realização da pesquisa. Em uma das tentativas de contato com mulheres indicadas por participantes do processo, uma delas relatou viver de aluguel social e não possuir acesso regular à internet, utilizando eventualmente a rede de uma vizinha. Embora inicialmente tenha aceitado participar de uma conversa online comigo, a realização da entrevista dependia de condições mínimas de acesso

que não estavam garantidas. Diante disso, ofereci colocar crédito em seu celular para viabilizar a conversa, proposta que foi aceita por ela. Ainda assim, o contato não foi retomado posteriormente. Essa situação ajuda a compreender que a participação depende de condições mínimas de presença, permanência e continuidade. Em contextos marcados pela precariedade habitacional, pela instabilidade econômica e pela sobrecarga de responsabilidades, até mesmo manter vínculos contínuos com processos institucionais ou com a própria pesquisa pode se tornar difícil.

A experiência de Rafaela (2026) permite tensionar essa leitura ao evidenciar como o cuidado também atravessa a participação de mulheres inseridas institucionalmente, ainda que de forma distinta. Integrante da equipe consultora, ela relata que, em alguns momentos, levou o filho para reuniões e oficinas do Plano, utilizando estratégias como o uso do celular para mantê-lo entretido enquanto conseguia acompanhar as discussões. Esse relato mostra que a presença de crianças não está ausente desses espaços, mas sua viabilidade depende de condições específicas.

Essa possibilidade, no entanto, não se distribui de forma igual entre as mulheres. A experiência de Rafaela está associada à sua posição institucional, à maior flexibilidade de sua participação e às condições materiais que permitem esse tipo de adaptação. Para Cleide, por exemplo, essa alternativa dificilmente se colocaria como viável, seja pelo número de filhos, pelas condições de renda ou pelas demandas específicas de cuidado, como no caso de sua filha autista. Mesmo que houvesse a possibilidade de levar os filhos, isso não significaria, necessariamente, a possibilidade de participar de forma efetiva. Ivone (2026) também reconhece que as responsabilidades de cuidado atravessam a participação, ao mencionar compromissos familiares com uma tia idosa e uma irmã doente, o que torna eventos à noite ou aos finais de semana ainda mais cansativos.

Para além das condições de cuidado, a participação também é atravessada pela forma como a cidade organiza o acesso aos espaços onde esses encontros acontecem. Nesse sentido, a localização dos eventos também deve ser compreendida como uma barreira concreta à participação, e não apenas como uma questão logística. A realização de diferentes encontros em espaços centrais, como o CAC e a universidade, exige deslocamentos que, para mulheres residentes em áreas periféricas, implicam tempo, custo e organização prévia. Para eu conseguir comparecer a um dos encontros, foi necessário sair mais cedo do trabalho e

atravessar a cidade, algo que, no meu caso, foi possível em função do interesse de pesquisa, mas que dificilmente se sustenta para mulheres que não estão diretamente envolvidas no processo. Mesmo quando houve a proposta de descentralização por meio das APGTs, essa estratégia não eliminou completamente essa limitação.

Além disso, as audiências públicas, realizadas em espaços centrais e institucionalizados, exigiram não apenas deslocamento, mas também adaptação a ambientes formais que podem gerar distanciamento para quem não circula habitualmente nesses espaços. No caso da audiência realizada na universidade, a escolha do sábado não garantiu maior acessibilidade. Embora possa parecer um dia mais disponível, ele também concentra atividades de trabalho, especialmente para mulheres em ocupações informais, no comércio ou no trabalho doméstico, além das demandas de organização da casa e do cuidado. Soma-se a isso o fato de que o espaço universitário pode operar como uma barreira simbólica, produzindo receio ou desconforto em pessoas que não estão habituadas a frequentar esse tipo de ambiente. Cleuza (2026) expressa essa crítica de forma direta ao afirmar que as audiências não alcançaram as mulheres periféricas, pois “elas estão na periferia, elas não estão no centro”, acrescentando que a prefeitura precisaria ir até os seus territórios para ouvi-las. A mesma participante observa que os horários também eram difíceis para as mulheres, já que o sábado pode ser dia de faxina, mercado e cuidado, além de não haver creche nesse período.

As falas indicam, ainda, que existiam possibilidades concretas de ampliar essa participação a partir de estruturas já presentes nos territórios. A utilização de espaços do CRAS e UBS poderia ter aproximado o processo das mulheres que já participam de grupos nesses locais. Como destaca Maria (2026), nesses espaços já existem redes organizadas de mulheres que poderiam ter sido mobilizadas para o debate sobre moradia. Em suas palavras, “no CRAS, por exemplo, você vê grupos de mulheres. Grupos de grávidas, mulheres beneficiárias do Bolsa Família, e elas vão para reuniões, então tem que atuar lá” (Maria, 2026). Sua fala aponta para uma questão fundamental. Embora existam diferentes formas de alcançar essas mulheres, elas não foram mobilizadas de maneira a efetivamente aproximar o processo de quem mais vivencia essa realidade no cotidiano.

Paralelamente, foram mobilizadas estratégias voltadas à ampliação da base de informações sobre a realidade da população. Entre elas, destaca-se o uso de dados provenientes das UBSs, que, segundo Ana (2026), “a gente utilizou os dados da saúde que já

eram coletados nas UBSs”, indicando uma tentativa de acessar informações mais capilarizadas sobre as condições de vida nos territórios. Esse movimento revela uma aproximação com essas estruturas no plano do diagnóstico. No entanto, essa mesma capilaridade não se converteu em espaços efetivos de discussão. As UBSs e os CRAS foram utilizados como fontes de informação, mas não como arenas de escuta e participação direta das mulheres. Dessa forma, enquanto o território aparece como base para produção de dados, sua potencialidade como espaço de construção coletiva da política permanece pouco explorada.

A partir disso, a intersectorialidade aparece como uma dimensão ambígua no processo. O próprio Plano reconhece que a moradia não se limita à casa, mas envolve mobilidade, saúde, assistência social, educação, cuidado e acesso a equipamentos públicos, mobilizando essas dimensões principalmente na construção do diagnóstico (Produto 1, 202). Ao mesmo tempo, as barreiras de participação indicam que essa articulação não se desdobrou, com a mesma intensidade, na construção dos espaços participativos. A transversalidade exige mecanismos de coordenação entre setores, evitando que as políticas públicas operem de forma fragmentada (Brasil, 2022a; Brasil, 2022b). No caso analisado, a participação poderia ter sido fortalecida se equipamentos como CRAS, UBS, escolas e grupos comunitários tivessem sido mobilizados como espaços efetivos de construção do debate, e não apenas como apoio à produção de informações ou à circulação de comunicados.

Além disso, Maria (2026) aponta que o problema também se relaciona à forma como a participação é mobilizada dentro da gestão pública. Em sua fala, destaca que, quando há interesse em aprovar determinadas decisões, a presença é induzida, muitas vezes com a mobilização de servidores ou pessoas vinculadas à própria estrutura institucional. Como afirma, “essa esfera participativa não é respeitada, você vai lá, só tem servidor público [...] é um faz de conta danado” (Maria, 2026). Esse elemento evidencia que o chamamento à participação não ocorre sempre de forma contínua e orientada à inclusão da população diretamente afetada, mas tende a se intensificar em momentos específicos, especialmente quando há interesse em legitimar decisões já encaminhadas. Ainda que essa crítica não possa ser simplesmente generalizada a todo o processo do Plano, ela ajuda a compreender a desconfiança social diante de espaços participativos que, muitas vezes, são percebidos como formais, técnicos ou pouco permeáveis à decisão popular. A fala de Raimunda (2026) reforça

essa problematização ao indicar que, em sua percepção, a própria forma como a participação é organizada pode desestimular o envolvimento da população. Ao afirmar que “às vezes a prefeitura faz coisas que parece que é realmente para as pessoas não participarem”, ela chama atenção para a forma como os processos são estruturados.

Outro filtro importante diz respeito à linguagem utilizada. Maria (2026) identifica que a informação apresentada nesses espaços era de “difícil compreensão para a população”, marcada por uma “gramática inacessível” e por um tecnicismo que, em sua leitura, continua prevalecendo nos processos institucionais. Cleuza (2026) apresenta percepção semelhante ao relatar dificuldade com termos, nomenclaturas e siglas, mesmo estando inserida em espaços institucionais, defendendo a necessidade de instrumentos mais didáticos e de uma linguagem mais próxima do cotidiano popular. Gabriela (2026) também observa que as equipes técnicas utilizavam uma linguagem inacessível à população, o que dificultava a participação e produzia uma “quebra de expectativa” em pessoas que pareciam chegar aos espaços com outras demandas ou compreensões sobre o encontro. Assim, a linguagem não aparece apenas como forma de comunicação, mas como mecanismo sutil de exclusão, pois define quem compreende, quem consegue se posicionar e quem se sente autorizado a permanecer nesses espaços.

Os limites da participação também aparecem na forma como ela foi progressivamente institucionalizada ao longo do processo. O próprio Produto 1 (2024) reconhece que a participação social contemporânea tende a se concentrar em conselhos e instâncias vinculadas ao Estado, o que pode enfraquecer formas mais amplas de mobilização e favorecer sujeitos já inseridos nesses circuitos. No entanto, as estratégias adotadas ao longo do Plano, em certa medida, acabam por reproduzir a mesma dinâmica que o documento identifica como limitadora. No caso analisado, isso se expressa na constituição do Grupo de Acompanhamento, cuja proposta previa a presença de diferentes segmentos institucionais e sociais, como conselhos, entidades profissionais, setor acadêmico e representantes das APGTs (Produto 1, 2024).

Esse formato, ainda que busque ampliar a representatividade, tende a privilegiar justamente os atores que já possuem vínculos institucionais, acesso à informação e familiaridade com esses espaços, ao mesmo tempo em que dificulta a entrada de mulheres que não estão organizadas em coletivos formais ou inseridas em redes próximas ao poder público.

Há, portanto, um deslocamento entre a intenção de ampliar a participação e os mecanismos efetivamente utilizados para promovê-la, que acabam operando como filtros de acesso. Assim, o que se observa é uma contradição interna ao próprio processo, que reconhece os limites da participação institucionalizada, mas, ao mesmo tempo, se ancora nesses mesmos formatos como principal estratégia de aproximação com a população.

Esse arranjo desloca progressivamente a participação direta para formas mais institucionalizadas de representação, nas quais o acesso passa a depender da vinculação a coletivos, conselhos, entidades reconhecidas ou redes já próximas ao poder público. Ainda que isso não inviabilize totalmente a presença de outras pessoas, contribui para concentrar o acompanhamento do Plano em perfis com maior familiaridade com a linguagem institucional, com mais acesso à informação e com melhores condições de permanência no processo. Esse ponto dialoga com a fala de Cleuza, ao observar que, muitas vezes, quem comparece às audiências são mulheres já inseridas em circuitos de maior estabilidade e escolarização, enquanto as mulheres periféricas permanecem fora desses espaços (Cleuza, 2026).

As barreiras identificadas ao longo do processo também revelam uma dimensão menos visível da exclusão participativa. O perfil da fila da habitação mostra que a demanda por moradia em Maringá é fortemente marcada por uma presença expressiva de mulheres pretas e pardas. Essa composição expressa desigualdades historicamente produzidas, que atravessam o acesso à moradia, à renda, à mobilidade, à informação e aos próprios espaços institucionais de decisão. Assim, a baixa presença dessas mulheres nos encontros também deve ser compreendida como efeito de condições estruturais que organizam quem consegue circular pela cidade, acessar direitos e ser reconhecida como sujeito legítimo nos processos participativos. Nesse sentido, as mesmas mulheres mais afetadas pela precariedade habitacional são também aquelas que encontram maiores restrições para participar da formulação da política que deveria enfrentá-la (Davis, 2016; Akotirene, 2018; Lugones, 2020; Berth, 2023).

Assim, as barreiras e dificuldades de participação mostram que a exclusão não acontece apenas pela falta de convite, mas pelas condições concretas que definem quem consegue estar presente e permanecer nesses espaços. Ao longo do processo, ficou evidente que participar exige tempo, deslocamento, organização do cuidado, recursos financeiros e acesso à informação, condições que não estão igualmente disponíveis para todas as mulheres.

No caso do Plano de Moradia Popular de Maringá, as mulheres mais diretamente afetadas pela precariedade habitacional não estiveram ausentes por falta de interesse ou de demanda. Ao contrário, quando participaram, trouxeram questões centrais sobre aluguel, distância, transporte, cuidado, infraestrutura e tempo de espera. O que se observa é que essas mesmas mulheres enfrentaram maiores dificuldades para permanecer, seja pelo custo do deslocamento, pela sobrecarga de cuidado, pela rotina de trabalho ou pelas condições de vida nos territórios.

A participação aparece, assim, como um direito que existe formalmente, mas que, na prática, depende de condições que muitas dessas mulheres não conseguem sustentar. Nesse sentido, as barreiras identificadas ao longo do processo não estão fora da política habitacional, mas fazem parte das próprias desigualdades que ela deveria enfrentar. Quando essas condições não são incorporadas na forma como a participação é organizada, o processo tende a repetir, dentro de si, as mesmas desigualdades que estruturam o acesso à moradia e à cidade.

5.3 EXPERIÊNCIAS DE MORADIA E CONSTRUÇÃO DAS DEMANDAS DAS MULHERES

As dificuldades de participação observadas no processo não indicam ausência de relação das mulheres com a pauta da moradia, mas evidenciam um deslocamento entre os espaços formais de discussão e as condições concretas em que essas experiências se produzem. Ao invés de significar desinteresse, a baixa presença de mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional revela que suas trajetórias, marcadas por trabalho, cuidado, deslocamento e instabilidade econômica, limitam a possibilidade de inserção contínua nesses espaços. É nesse contexto que se torna necessário deslocar o olhar para as experiências de moradia que atravessam a vida dessas mulheres e que fundamentam a construção de suas demandas.

A moradia, tal como aparece nas falas das mulheres, configura-se como uma condição central para a organização da vida. O que emerge de suas falas é um conjunto de questões relacionadas ao aluguel, ao tempo prolongado de espera na fila da habitação, à inadequação dos espaços domésticos, à privacidade, à mobilidade, à segurança e ao acesso a serviços urbanos. Trata-se de uma experiência que articula dimensões materiais, territoriais, familiares

e relacionais do habitar, evidenciando que o problema habitacional é vivido de forma ampla e concreta, distante de uma formulação abstrata de planejamento. A moradia aparece diretamente vinculada à sobrevivência e à possibilidade de reorganização da vida. Nesse sentido, compreender as demandas das mulheres exige partir dessas experiências, nas quais a casa não se separa do cuidado, da renda, da circulação pela cidade e das condições de permanência no território.

Essa centralidade da moradia se relaciona à compreensão de que ela não se reduz à unidade física da casa, mas envolve as condições de acesso a outros direitos e à própria cidade (Rolnik, 2020). As dificuldades relatadas em relação à distância dos serviços, ao transporte e à infraestrutura evidenciam justamente esse caráter ampliado do habitar. Ao mesmo tempo, essas experiências mostram que esse acesso se distribui de forma desigual, sendo atravessado por relações de gênero, raça e classe que estruturam quem consegue, de fato, permanecer no território e em quais condições (Berth, 2023; Davis, 2016).

Nesse contexto, as desigualdades habitacionais não se produzem de forma isolada, mas se materializam na própria organização do espaço urbano. A forma como a cidade distribui infraestrutura, organiza acessos e define centralidades impacta diretamente as possibilidades de viver, circular e permanecer, evidenciando que o território não é neutro, mas atravessado por relações históricas de desigualdade (Corrêa, 2013). Assim, a moradia se insere em um conjunto mais amplo de condições urbanas que estruturam o acesso aos direitos e a própria experiência de viver na cidade.

Em primeiro lugar, a moradia aparece fortemente associada ao comprometimento da renda. Para as mulheres diretamente afetadas pelo déficit habitacional, o aluguel se apresenta como uma despesa fixa que atravessa a organização da vida e define as possibilidades de consumo e sobrevivência. Parte significativa da renda familiar é direcionada mensalmente à moradia, o que impacta diretamente outras dimensões, como alimentação, saúde, transporte e cuidado. Esse quadro se torna ainda mais significativo quando observado junto ao perfil socioeconômico da própria fila da habitação em Maringá, na qual mais da metade das pessoas inscritas possui renda de até um quarto de salário mínimo. Considerando que mais de 70% dessa fila é composta por mulheres, evidencia-se que essa condição de restrição econômica incide de forma majoritária sobre elas, reforçando a relação entre gênero, renda e precariedade habitacional. No caso de Zilda, essa condição se explicita de forma contundente ao relatar

que, diante dos gastos com saúde, “tem vez que tem que deixar de comprar alguma coisa pra dentro de casa pra comprar remédio” (Zilda, 2026), evidenciando que o custo da moradia se articula a uma dinâmica marcada por escolhas forçadas e privações.

Essa condição mostra que o problema habitacional não se resume à falta de moradia, mas ao custo de permanecer na cidade. Mesmo quando é possível pagar o aluguel, isso não garante acesso a alternativas mais estáveis, como financiamento ou políticas habitacionais. Assim, o aluguel deixa de ser apenas uma solução provisória e passa a limitar outras possibilidades de acesso à moradia. Essa dimensão torna-se ainda mais relevante quando se considera que o ônus excessivo com aluguel nem sempre é plenamente captado nos diagnósticos. No caso de Maringá, o Produto 2B (2024) indica que não foi possível mensurar esse grupo, apesar de, em levantamentos anteriores, ele representar mais de 60% do déficit habitacional. Isso significa que uma parcela significativa das famílias que comprometem grande parte da renda com aluguel permanece fora das estatísticas mais recentes, mesmo vivendo situações de instabilidade e restrição de acesso a outros direitos.

Essa dinâmica se materializa de forma evidente nas trajetórias acompanhadas. No caso de Zilda, a permanência no aluguel está diretamente relacionada à limitação de sua renda e à ausência de alternativas mais estáveis. Ela relata que suas condições “não são nada boas” (Zilda, 2026) e que a renda familiar depende do trabalho do marido com reciclagem, variando entre R\$450,00 e R\$600,00, além do Bolsa Família. Como o valor do aluguel gira em torno de R\$600,00, a moradia passa a consumir praticamente toda a renda obtida com o trabalho, tornando inviável qualquer possibilidade de reorganização financeira. Essa condição se agrava pelas demandas de saúde, que exigem gastos contínuos com medicamentos e deslocamentos. Nesse contexto, a moradia deixa de operar como base de proteção e passa a reorganizar a própria sobrevivência, definindo o que pode ser pago, o que precisa ser adiado e quais necessidades serão priorizadas.

A espera prolongada por uma solução habitacional intensifica esse quadro. Zilda relata que mantém cadastro há mais de vinte anos, com renovações periódicas que não se traduziram em atendimento efetivo (Zilda, 2026). Situação semelhante aparece na trajetória de Cleide, que também enfrenta uma longa permanência na fila, compartilhada com sua mãe. A presença de mulheres de uma mesma família nos espaços de participação, como no caso de Cleide e sua mãe, indica que a demanda por moradia se inscreve em relações familiares e se prolonga

entre gerações. Trata-se menos de um evento isolado e mais de uma continuidade da precariedade, que reaparece em diferentes momentos e trajetórias. A insegurança habitacional, nesse sentido, não se encerra na experiência individual de uma mulher, mas atravessa a própria reprodução familiar, fazendo com que diferentes gerações compartilhem a espera, o aluguel, a instabilidade e a permanência prolongada na fila da habitação. Esse aspecto também apareceu ao longo da própria pesquisa, quando uma mulher que já havia conquistado a casa própria, depois de anos na fila da habitação, indicou uma familiar que permanecia na fila, mesmo sem ter participado do Plano ou da pesquisa, evidenciando que a insegurança habitacional não se encerra com a resolução de um caso individual, mas tende a reaparecer em outras trajetórias dentro da mesma rede familiar.

Entre as participantes, Raimunda apresenta uma trajetória distinta, marcada pelo fato de já ter conquistado a casa própria e por sua inserção mais contínua em espaços institucionais. Sua participação no Plano não se vinculava à busca direta por moradia, mas, ainda assim, ao relatar preocupações com o acesso à casa própria para seus filhos, sua fala evidencia que a insegurança habitacional também se projeta para além de sua experiência individual, inscrevendo-se na continuidade das condições de vida e nas possibilidades futuras da família (Produto 1, 2024).

Para além das questões relacionadas à renda, aparece também a demanda por adequação do espaço doméstico. As mulheres não pedem apenas uma casa qualquer, mas uma moradia que comporte a vida concreta que levam. Questões como número de quartos, possibilidade de ampliação, existência de quintal e condições mínimas de privacidade aparecem nas falas. A experiência de Cleide é particularmente expressiva nesse sentido. Ao relatar que vive com o marido e os seis filhos em uma casa de dois quartos, um banheiro, sala e cozinha, e que gostaria de ter “pelo menos mais um quarto”, ela mostra que o problema habitacional envolve diretamente a possibilidade de organizar a convivência, o descanso, o cuidado e a intimidade no interior do espaço doméstico (Cleide, 2026).

Esse ponto dialoga com a crítica de Oyěwùmí (2020), ao mostrar como a centralidade do modelo de família nuclear ocidental, tomado como referência universal, influencia a forma como a casa é pensada e produzida. Ao desconsiderar a diversidade de arranjos familiares e as formas concretas de organização da vida, especialmente entre mulheres, esse modelo contribui para a produção de moradias que não respondem às necessidades reais dos sujeitos

que deveriam atender. A padronização das unidades habitacionais não é apenas uma questão técnica, mas expressão de uma lógica que reproduz desigualdades ao não reconhecer a moradia como espaço atravessado por relações de gênero, cuidado e poder.

A fala de Gabriela (2026) reforça essa crítica ao relatar experiências em territórios populares nos quais era evidente a presença de mulheres como responsáveis pela organização do lar, incluindo avós que cuidavam dos netos e administravam a vida doméstica mesmo em terrenos compartilhados com outros familiares. Essa observação evidencia que a composição familiar e a organização cotidiana do cuidado nem sempre correspondem ao modelo abstrato pressuposto pelas políticas habitacionais. A moradia, nesses casos, precisa acolher arranjos ampliados, relações de dependência, cuidado intergeracional e formas diversas de convivência.

Outro aspecto importante que emerge das falas é a relação entre moradia e acesso à cidade. As mulheres associam a qualidade da moradia à proximidade de escolas, creches, postos de saúde, transporte coletivo e oportunidades de trabalho. Isso significa que a moradia é compreendida não apenas como casa, mas como possibilidade concreta de acessar outros direitos. A localização do imóvel, a qualidade da infraestrutura urbana e o acesso a serviços aparecem como elementos constitutivos da experiência de habitar.

No caso de Cleide, essa dimensão aparece de forma direta ao afirmar que “moro longe de tudo, não tem nada perto” (Cleide, 2026), evidenciando que a moradia periférica implica custos adicionais de tempo, deslocamento e acesso a serviços. Essa percepção também aparece nas discussões registradas no Produto 1 (2024), nas quais moradia, transporte, distância entre casa e trabalho e precariedade da infraestrutura surgem de forma articulada. Essa leitura reforça que a moradia não se limita ao abrigo físico, mas envolve as condições concretas de viver na cidade, incluindo acesso a serviços, mobilidade e possibilidades de permanência no território (CBJC, 2025; Habitat, 2025).

Quando observada em uma escala mais ampla, essa experiência revela como a própria organização da cidade condiciona o acesso à moradia. Maria (2026) explicita essa dimensão ao afirmar que “os ativos urbanos estão todos em Maringá, os investimentos econômicos todos em Maringá, os empregos todos em Maringá, mas a população não consegue morar em Maringá a depender da renda que ela tem”. Sua fala evidencia que o acesso à cidade não se

distribuí de maneira homogênea. Embora Maringá concentre serviços, oportunidades e infraestrutura, a permanência nesses espaços é mediada pela renda e pela capacidade de inserção no mercado imobiliário. Essa leitura também é reforçada pelo próprio diagnóstico do Plano, que aponta a presença de um padrão de segregação socioespacial no município (Produto 1, 2024). Nesse contexto, a exclusão habitacional se articula à forma como o território é organizado, deslocando famílias de baixa renda para regiões mais distantes dos serviços e equipamentos urbanos.

Nessa dinâmica, a elevação dos preços dos imóveis e dos aluguéis funciona como mecanismo de seleção territorial, definindo quem pode permanecer em determinadas áreas e quem é empurrado para longe dos serviços, dos empregos e das redes de apoio. Essa discussão se aproxima da compreensão do direito à cidade como possibilidade concreta de apropriação, permanência e participação na produção do espaço urbano (Lefebvre, 2001; Corrêa, 2013).

No cotidiano, essa lógica se materializa de forma distinta entre os sujeitos. Maria (2026) observa que são, sobretudo, as mulheres que caminham, carregam compras, empurram carrinhos de bebê e utilizam formas mais precárias de deslocamento, muitas vezes sem canais efetivos para apresentar suas demandas. Gabriela (2026), por sua vez, chama atenção para a insegurança urbana, mencionando a má iluminação pública e situações de atenção indesejada durante os deslocamentos. Essas experiências mostram que o território é atravessado por relações de poder que condicionam as formas de circulação, permanência e uso da cidade (Raffestin, 1993; Haesbaert, 2004). As dificuldades relatadas expressam a forma como o espaço urbano é organizado, resultando em restrições concretas ao direito de viver e se deslocar pela cidade.

Outro elemento que emerge das falas diz respeito à forma como a própria condição de moradia é percebida e compreendida pelas mulheres. A trajetória de Laura mostra que a precariedade habitacional nem sempre é imediatamente reconhecida como tal. Ao relatar que viveu durante dezessete anos em um pequeno vilarejo rural, fruto de regularização fundiária tardia, afirma que foi apenas após esse período que passou a compreender a condição de irregularidade em que vivia, ao dizer que “eu me dei conta de que, de fato, eu morava numa ocupação irregular”, o que ocorreu quando, em um atendimento com uma assistente social, passou a ser questionada sobre aspectos da infraestrutura básica da moradia (Laura, 2026). Ao

refletir sobre isso, aponta que “às vezes as pessoas não enxergam onde elas estão por falta de repertório”, evidenciando que o problema habitacional também envolve acesso à informação e capacidade de reconhecimento da própria condição.

Em outros casos, a aproximação com a questão habitacional se constrói a partir de processos de sensibilização diante da desigualdade urbana. Rafaela (2026) relata que seu envolvimento com a temática começou ao viver no centro de São Paulo, onde passou a conviver cotidianamente com o aumento expressivo de pessoas em situação de rua. Ao narrar esse período, descreve um episódio que considera marcante:

Eu fui morar em São Paulo [...] E eu vivenciava muito o centro, andava pelas ruas, e comecei a me sensibilizar muito, porque estava tendo um aumento muito grande de pessoas em situação de rua, bem naquela época da dispersão da Cracolândia. Eu lembro exatamente do dia que me despertou: fui ao mercado e tinha uma mãe e um filho na porta pedindo comida. Eu comprei um pão e um leite e dei para eles. Quando saí, outra pessoa me pediu, e naquele dia eu voltei pra casa muito afetada (Rafaela, 2026).

A partir dessa experiência, afirma ter passado a se questionar sobre “como que com a minha profissão eu posso minimamente ter um alcance maior” (Rafaela, 2026). Esse momento, descrito como um marco em sua trajetória, evidencia como o contato direto com situações de privação habitacional pode produzir deslocamentos na forma de compreender a cidade e suas desigualdades. A moradia, nesse contexto, passa a ser reconhecida como expressão concreta de desigualdades estruturais, articuladas à pobreza, à exclusão urbana e à ausência de políticas públicas efetivas.

As falas também mostram que, para algumas mulheres, a moradia carrega um forte sentido de conquista e transformação. Essa dimensão aparece na trajetória de Ivone (2026), que afirma ter sido a primeira de sua família a conquistar a casa própria, após um percurso marcado por anos de aluguel e instabilidade. Essa experiência evidencia o valor que a moradia assume, especialmente em famílias de origem popular, onde a casa própria se coloca como referência de segurança e melhoria das condições de vida.

Essa experiência, no entanto, não encerra a questão habitacional. Ao longo das falas, fica evidente que a moradia não é entendida apenas como conquista da casa própria, mas como condição para viver com dignidade, permanecer na cidade e organizar a vida com maior estabilidade. Mesmo quando essa conquista é alcançada, a moradia continua sendo percebida como parte de um conjunto mais amplo de condições que precisam estar garantidas.

A fala de Ivone (2026) também amplia o significado da conquista da casa própria. Ao afirmar que é fundamental que a mulher consiga se tornar independente e tenha uma moradia para criar seus filhos, ela associa diretamente a casa à possibilidade de autonomia e proteção, especialmente diante de situações de vulnerabilidade e violência. Ao mesmo tempo, relaciona a moradia ao acesso à renda, à escola, à educação infantil e aos serviços de saúde. Nesse sentido, a moradia aparece não apenas como conquista, mas como condição que permite sustentar a vida com maior segurança e independência na cidade.

Ao mesmo tempo, a moradia também aparece como condição de ruptura com violências. Cleuza (2026) afirma que as mulheres em situação de violência doméstica e familiar constituem uma das questões mais graves, pois muitas vezes são retiradas da casa, mas não têm para onde ir. Segundo ela, a mulher não pode voltar para a casa, mas também não encontra uma alternativa habitacional segura, sobretudo quando não possui renda ou depende economicamente do agressor.

Essa condição evidencia que, para além da violência doméstica, a ausência de alternativas habitacionais seguras constitui uma outra forma de violência que incide sobre essas mulheres. A impossibilidade de acessar uma moradia adequada, em contextos de vulnerabilidade, produz uma exposição contínua a riscos, inseguranças e instabilidades, configurando uma violência urbana. Nessa perspectiva, a violência que atravessa a vida dessas mulheres não se restringe ao espaço doméstico, mas se amplia no território, sendo reforçada pela forma como a cidade organiza o acesso à moradia, aos serviços e à proteção social. A precariedade habitacional e a ausência de políticas integradas de moradia e proteção produzem e aprofundam experiências de violência, ao restringir as possibilidades concretas de ruptura e autonomia das mulheres (Berth, 2023).

Ainda que exista, no município, a Casa Abrigo, vinculada à Secretaria da Mulher, essa alternativa não resolve o problema da moradia. Como explica Cleuza (2026), o acolhimento é temporário e, durante esse período, a equipe precisa buscar alguma solução para a vida da mulher, como trabalho e uma nova moradia. Ao descrever essa situação, ela afirma que “a gente tira da casa, abriga e não tem onde pôr, porque a mulher não pode voltar para casa, mas também não tem outra opção disponível” (Cleuza, 2026). A Casa Abrigo cumpre um papel importante de proteção imediata, no entanto, ela não se configura como uma solução habitacional. Após o período de acolhimento, muitas mulheres permanecem sem acesso a uma

moradia estável, o que pode levá-las a situações de retorno ao ciclo de violência ou a outras formas de precariedade (Cleuza, 2026).

Essa dimensão também foi destacada por Ana (2026), ao rememorar falas do processo que a marcaram sobre a inexistência, em Maringá, de um local permanente e seguro para mulheres vítimas de violência doméstica. Sua observação evidencia que, embora existam alternativas de acolhimento emergencial, essas respostas não atendem à necessidade de uma solução habitacional estável, capaz de garantir continuidade, segurança e reorganização da vida. Nesse sentido, a demanda ultrapassa o caráter temporário do acolhimento e aponta para a necessidade de uma provisão habitacional articulada a suporte social, psicológico e infraestrutura urbana. Segundo ela, a moradia envolve não apenas abrigo físico, mas condições de segurança ambiental, segurança pessoal e possibilidades concretas de reconstrução das trajetórias (Ana, 2026). Essas falas reforçam que a política habitacional, quando dissociada das políticas de enfrentamento à violência, assistência social e saúde, tende a produzir respostas fragmentadas, incapazes de garantir proteção efetiva às mulheres.

A situação das mulheres em situação de rua também aparece como demanda específica. Ana (2026) destaca a preocupação com mulheres que vivem nas ruas e que, muitas vezes, não conseguem estar sozinhas, permanecendo acompanhadas por homens em relações que podem ou não ser protetivas. Sua pergunta, “será que elas estariam na rua se elas tivessem algum lugar para ficar?” (Ana, 2026), evidencia que a ausência de moradia segura pode produzir dependências e exposições adicionais à violência. Ivone (2026) também chama atenção para a gravidade da situação das mulheres em situação de rua, afirmando que, mesmo sendo minoria, sofrem múltiplas violências, inclusive dos homens que também vivem nas ruas, o que agrava ainda mais sua condição.

As trajetórias das mulheres evidenciam que o morar é atravessado, simultaneamente, por dimensões materiais e simbólicas. A moradia não aparece apenas como estrutura física, mas como espaço onde se concentram experiências relacionadas à violência, à sobrecarga de cuidado, à instabilidade econômica, à maternidade e à insegurança territorial. Todas essas dimensões se combinam, produzindo experiências marcadas por desigualdades que atravessam a vida urbana de forma contínua.

Nesse contexto, torna-se possível perceber que muitas dessas experiências se aproximam não porque são iguais, mas porque compartilham condições semelhantes de precariedade e desigualdade. A dificuldade de acesso à moradia, a dependência econômica, a responsabilidade pelo cuidado e a exposição a diferentes formas de violência produzem pontos de reconhecimento entre mulheres, ainda que suas trajetórias sejam distintas. Essa aproximação permite compreender a existência de uma dimensão de dor compartilhada (Piedade, 2017), que atravessa essas experiências e se manifesta na forma como essas mulheres se reconhecem, se apoiam e, em alguns casos, constroem vínculos.

Aqui, isso se expressa de forma concreta na presença conjunta de Cleide, sua mãe e Zilda nos encontros, mobilizadas por uma experiência comum marcada pela ausência de moradia e pela permanência prolongada na fila da habitação. A participação dessas mulheres não se organiza apenas como iniciativa individual, mas como expressão de uma vivência compartilhada, na qual a busca por uma casa se articula à história familiar, à convivência cotidiana e à continuidade da insegurança habitacional entre gerações.

Essa dimensão pode ser compreendida a partir da ideia de reconhecimento da dor socialmente compartilhada entre mulheres que vivenciam opressões em contextos desiguais (Piedade, 2017). Mesmo que esse reconhecimento não tenha se transformado em ação coletiva. As experiências aparecem nas falas, nos relatos e nas preocupações mobilizadas ao longo do processo, mas nem sempre se consolidam como pauta pública estruturante da política habitacional.

Essa discussão dialoga com Patricia Hill Collins (2020), ao evidenciar que experiências compartilhadas de opressão podem constituir bases para ação coletiva, mas não se convertem automaticamente em coalizões políticas. Nesse processo, as experiências de moradia, cuidado, violência e espera circularam em diferentes momentos, mas permaneceram dispersas, mediadas por trajetórias institucionais distintas e por condições desiguais de participação. Assim, ainda que essas experiências se aproximem e revelem condições comuns, sua tradução em demanda coletiva sustentada no interior da política pública permanece limitada.

A partir das conversas e dos registros do processo, também se evidencia que a moradia pode assumir sentidos distintos conforme a posição ocupada pelas mulheres. Para Cleide e

Zilda, ela aparece como urgência imediata, associada à saída do aluguel, à espera prolongada e à necessidade de reorganizar a vida familiar. Para Raimunda, aparece como preocupação intergeracional e como pauta de atuação comunitária. Para Ivone, carrega o sentido de conquista, estabilidade e autonomia. Para Maria, aparece como expressão da carência, da segregação e da exclusão urbana. Para Rafaela e Laura, também se conecta a trajetórias de sensibilização, formação e atuação profissional. Essas diferenças mostram que não há uma experiência única de moradia entre mulheres, mas diferentes formas de construir demandas a partir de posições sociais, territoriais e institucionais distintas.

Tomadas em conjunto, mostram que as mulheres interpretam suas necessidades habitacionais de forma muito mais ampla do que aquela geralmente captada pelos instrumentos tradicionais da política habitacional. A moradia aparece, ao mesmo tempo, como estabilidade material, espaço de cuidado, possibilidade de privacidade, condição de mobilidade, proteção contra violências e forma de acesso à cidade. Mais do que isso, ela aparece como condição para existir com dignidade.

Desse modo, as experiências de moradia e a forma como se constroem as demandas das mulheres evidenciam que o problema habitacional não pode ser reduzido à oferta de unidades ou à simples inscrição na fila da habitação. O que emerge de suas narrativas é uma compreensão de moradia profundamente articulada à reprodução da vida, às desigualdades urbanas e às condições concretas de permanência na cidade. Essa perspectiva evidencia os limites de políticas habitacionais formuladas de maneira abstrata, padronizada ou indiferente às desigualdades de gênero, na medida em que desconsideram as formas pelas quais o habitar se produz nas práticas e relações sociais. Ao deslocar o olhar para essas experiências, torna-se possível compreender que as demandas das mulheres não se originam prioritariamente nos espaços formais de participação, mas são construídas a partir das condições concretas de suas trajetórias.

5.4 TRADUÇÃO DAS DEMANDAS DAS MULHERES NO PLANO DE MORADIA POPULAR

A forma como as demandas das mulheres aparecem no Plano de Moradia Popular de Maringá revela um descompasso entre a intensidade dessas experiências no cotidiano e o

modo como são incorporadas na política habitacional. Ao longo do processo, emergiram de maneira recorrente questões relacionadas ao aluguel, à longa permanência na fila da habitação, à inadequação dos espaços domésticos, à sobrecarga de cuidado e às dificuldades de acesso à cidade. No entanto, quando essas questões são traduzidas no documento final, tendem a aparecer de forma diluída, incorporadas como diretrizes gerais, critérios técnicos ou recortes dentro de categorias mais amplas, sem alterar de maneira substantiva a lógica que organiza a política.

Quadro 5 - Demandas das mulheres e sua incorporação no Plano de Moradia Popular de Maringá

Demanda das mulheres	Presença no Plano	Forma de incorporação e limites
Redução do tempo de espera na fila	Parcial	Reconhecida como problema central. A Locação Social aparece como alternativa, mas depende de regulamentação e implementação.
Alternativas ao aluguel	Parcial	A Locação Social amplia possibilidades de acesso, mas ainda não estava implementado no momento da pesquisa.
Permanência no território e proximidade das redes de apoio	Parcial	O Plano reconhece a importância da localização das moradias e da infraestrutura urbana, mas não estabelece mecanismos que garantam a permanência das famílias em seus territórios de referência.
Moradia articulada ao acesso à cidade	Parcial	Há preocupação com infraestrutura, serviços e localização dos empreendimentos, mas sem alterar de forma estrutural a lógica de produção habitacional periférica.
Adequação da moradia às diferentes composições familiares	Limitada	O Plano não problematiza o predomínio de tipologias habitacionais padronizadas, especialmente unidades com dois quartos, que podem não responder às necessidades de famílias numerosas ou com diferentes arranjos familiares.
Ampliação e adaptação das moradias existentes	Parcial	Incorporada por meio da ATHIS, mas restrita a famílias que já possuem uma moradia passível de reforma ou adequação.
Mulheres em situação de violência	Limitada	Aparecem como grupo prioritário em alguns instrumentos, mas sem estratégia habitacional específica voltada à autonomia e proteção dessas mulheres.

Moradia articulada ao cuidado	Limitada	O cuidado aparece de forma indireta, sobretudo na valorização da infraestrutura e dos equipamentos urbanos, mas não orienta o desenho da política habitacional.
Reconhecimento das mulheres como público central da política	Limitado	Mulheres aparecem como grupo prioritário e compõem a maior parte da demanda habitacional, mas o gênero não se constitui como eixo estruturante da política.

Fonte: Autora (2026).

O documento final, ao reunir as estratégias de ação da revisão do Plano, representa o momento em que as discussões acumuladas ao longo do processo participativo são convertidas em diretrizes com potencial de incidência prática na política habitacional (Produto 3, 2024). Nesse processo, embora diferentes questões tenham sido reconhecidas, sua incorporação não se mostrou suficientemente estruturante a ponto de reorganizar a política habitacional a partir das experiências das mulheres, permanecendo, em grande medida, como ajustes dentro de uma lógica já estabelecida.

Ao explicitar que a moradia deve ser compreendida de forma ampliada, envolvendo não apenas a unidade habitacional, mas também infraestrutura, serviços, mobilidade e acesso à cidade (Produto 3, 2024), o Plano se aproxima das experiências relatadas pelas mulheres, que constantemente associam a casa às condições de viver, circular e cuidar. No entanto, essa aproximação não se traduz, necessariamente, em mudanças concretas nos instrumentos da política. O que se observa é que questões que aparecem nas falas como problemas urgentes e diretamente vividos são incorporadas como diretrizes ou princípios, sem alterar de maneira mais profunda a forma como a política é organizada. Assim, embora haja reconhecimento dessas dimensões, sua tradução institucional tende a ocorrer por meio de enquadramentos técnicos que não preservam integralmente a complexidade das experiências relatadas.

Nesse sentido, o Plano estabelece um diálogo com as experiências das mulheres, mas essa aproximação se mantém predominantemente no nível discursivo, sem produzir alterações substantivas na organização dos instrumentos da política. A inadequação do espaço doméstico, recorrente nas falas, não se converte em eixo estruturante da produção habitacional, permanecendo tratada de forma indireta, sobretudo por meio de instrumentos como a ATHIS. Assim, demandas relacionadas à ampliação da moradia, à privacidade, ao

cuidado e à adaptação dos espaços às dinâmicas familiares não reorganizam os parâmetros das tipologias habitacionais propostas.

Esse limite se torna mais evidente quando confrontado com a experiência de Cleide (2026), cuja fala explicita o descompasso entre o modelo ofertado e as condições reais de vida das famílias. Ao relatar que “a prefeitura não está querendo mais dar casa, está querendo apartamento” (Cleide, 2026), ela questiona essa alternativa ao afirmar: “como que eu vou morar em apartamento eu, meu esposo mais seis criança? Não tem lógica, se a casa já é apertada, que não cabe nem um casal direito dentro, quem dirá um apartamento” (Cleide, 2026). Ao detalhar sua preferência, acrescenta:

Eu quero casa porque casa dá pra aumentar, né? O quintal não é enorme, mas você consegue ampliar, fazer mais quarto, nem que for pra cima, sabe, em cima, embaixo, pra caber todo mundo. Agora apartamento não tem. Fora que não tem quintal, viver presa eu não consigo, eu não dou conta de ficar presa (Cleide, 2026).

Sua fala é importante porque desloca a discussão da mera entrega de uma casa para a questão da adequação dessa moradia às dinâmicas reais da vida familiar compatível com uma família numerosa. Ao afirmar que prefere uma casa porque “dá pra aumentar”, Cleide não apenas aponta uma limitação do modelo ofertado, mas também revela uma expectativa de permanência e de melhoria das condições de vida, na qual a moradia é pensada como algo que pode ser transformado ao longo do tempo. Essa dimensão evidencia que, mesmo em contextos de precariedade, as mulheres não aparecem apenas como destinatárias da política, mas como sujeitas que projetam, avaliam e constroem possibilidades a partir do espaço em que vivem (East, 2043). Nesse sentido, suas experiências não expressam apenas carências, mas também formas de agir e pensar o território.

Essa demanda também apareceu nos debates territoriais, especialmente na UTP 2, quando participantes questionaram a inadequação de moradias muito pequenas e defenderam unidades maiores, além da preferência por casas em vez de apartamentos, justamente por permitirem maior adaptação às necessidades familiares (Produto 2B, 2024). Ainda assim, essa preocupação não aparece no Plano como uma redefinição profunda das tipologias habitacionais, mas como uma questão que permanece subordinada aos modelos já existentes de produção.

A limitação não se restringe ao tamanho ou à forma física da unidade. Ela também envolve os custos de permanência. Ana (2026) observa que determinados modelos habitacionais, especialmente os condomínios, podem criar novas barreiras econômicas, pois “a gente tem uma moradia que o valor talvez do imóvel esteja saindo uns 500, 600 reais por parcela, mas aí o condomínio tá 500”. Sua fala permite compreender que o acesso formal à moradia não garante, por si só, permanência digna, especialmente quando os custos posteriores tornam a moradia incompatível com a renda das famílias. Essa discussão é importante porque revela que a efetividade da política habitacional precisa ser avaliada também pela capacidade de sustentar a permanência das famílias nesse espaço.

Durante as falas e dinâmicas em grupo, surgiu também a preocupação com a situação de mães solo, com a sugestão de que esse grupo pudesse ser priorizado na política habitacional. No entanto, como indicado nas próprias discussões, já haviam sido feitas tentativas anteriores de contemplar essas mulheres, cuja inclusão acabou ocorrendo no interior de categorias mais amplas de vulnerabilidade (Produto 1, 2024).

Esse encaminhamento se mantém no Plano final. Os critérios de acesso permanecem baseados na renda familiar e na composição do domicílio, tanto no cadastro habitacional quanto nas categorias previstas para a locação social. Ainda que famílias chefiadas por mulheres apareçam entre os critérios considerados, sua priorização está inserida no conjunto mais amplo de “grupos vulneráveis”, que corresponde a 37% das unidades habitacionais. Nesse grupo, são agregadas diferentes situações, como famílias com pessoas idosas, com deficiência, com doenças crônicas e em situação de risco social.

Esse ponto revela um avanço e, ao mesmo tempo, um limite. Há avanço porque a presença de famílias chefiadas por mulheres passa a compor os critérios de priorização de forma explícita no documento. No entanto, essa presença não se estrutura como eixo específico da política, pois permanece diluída em uma categoria ampla de vulnerabilidade. Isso indica que a desigualdade de gênero é reconhecida, mas não incorporada de forma transversal à política habitacional, permanecendo como um recorte adicional, e não como elemento capaz de reorganizar seus critérios e instrumentos (Brasil, 2022b).

Essa percepção também aparece nas falas das participantes. Raimunda (2026) afirma que a questão foi mencionada de forma geral, envolvendo mães solo, mães com mais filhos e

mães de crianças com deficiência, mas “não uma política direcionada”. Sua fala ajuda a compreender que a presença do tema no Plano não significa, necessariamente, sua consolidação como diretriz estruturante. De modo semelhante, Rafaela (2026) avalia que a temática de gênero apareceu de forma “muito suave”, especialmente como variável associada aos critérios e prioridades da fila, mas sem se tornar foco central do desenho da política. Maria (2026) também formula essa crítica ao afirmar que o gênero foi tratado sobretudo como variável, como número e estatística, enquanto seu significado no território e na vida das mulheres foi pouco incorporado à construção da política.

Essa diferença entre presença e centralidade é decisiva para compreender o Plano. As mulheres aparecem no diagnóstico, nos critérios e em algumas estratégias, mas suas experiências não reorganizam o conjunto da política habitacional. A categoria “família” permanece como referência principal, e as mulheres surgem como recorte prioritário em situações específicas de vulnerabilidade, não como eixo a partir do qual a política passa a ser pensada. Isso evidencia os limites da incorporação da perspectiva de gênero quando não acompanhada por mecanismos capazes de atravessar toda a política, mantendo uma lógica de sujeito universal na qual as diferenças são incorporadas como exceções, sem deslocar a estrutura mais ampla da ação pública.

O Plano também não cria a priorização de mulheres chefes de família ou em situação de violência, já que esses critérios já existiam anteriormente, mas os torna mais explícitos e os reafirma de forma mais sistematizada no interior do documento, organizando-os dentro de uma estratégia mais ampla. Diferentemente de momentos anteriores, em que essa priorização aparecia de forma mais dispersa na política habitacional, o Plano passa a descrevê-la de maneira mais direta, indicando com maior clareza sua presença entre os critérios considerados. Essa continuidade aparece de forma evidente nas falas institucionais, que indicam que a priorização de mulheres chefes de família já era adotada em programas habitacionais anteriores, inclusive com a destinação de uma parcela significativa das unidades produzidas para esse público. Nesse sentido, o Plano não introduz essa prioridade como inovação, mas contribui para torná-la mais visível e formalizada no desenho da política.

Esse descompasso entre reconhecimento e reorganização se torna ainda mais crítico quando se considera que a demanda habitacional no município é majoritariamente feminina. A manutenção de uma política que não responde de forma estruturante a essa realidade

contribui para a reprodução de condições de insegurança habitacional, precariedade e acesso desigual à cidade. Nesse sentido, a limitação da política habitacional deve ser compreendida como parte de um processo mais amplo de produção e manutenção de desigualdades que incidem de forma desproporcional sobre as mulheres. Como observa Ana (2026), quando se fala do PLHIS, aparecem em sua memória mães, avós e mulheres chefes de família, o que a levou a perceber o problema habitacional como uma questão fortemente feminina. Essa percepção reforça que a demanda das mulheres não é lateral ao Plano, mas constitutiva do próprio problema habitacional enfrentado pelo município.

A questão da intersetorialidade também revela esse movimento. O Produto 3 (2024) destaca a importância de articular habitação, assistência social, saúde e políticas para mulheres, propondo inclusive maior integração com equipamentos como CRAS e UBS. Essas diretrizes dialogam com as falas de algumas mulheres, que apontaram esses espaços como fundamentais para identificar e acompanhar demandas habitacionais. No entanto, essa articulação aparece mais como uma orientação teórica do que como algo que estruturou o próprio processo de construção do Plano, o que evidencia uma distância entre o que se propõe e o que foi efetivamente realizado.

Cleuza é uma das participantes que mais explicita a necessidade dessa articulação. Para ela, a pauta das mulheres deve atravessar diferentes áreas da gestão, pois “saúde, esporte, emprego, educação, lazer, juventude, população negra, pessoas com deficiência, obras públicas e habitação também dizem respeito às mulheres” (Cleuza, 2026). Sua fala evidencia que a moradia não pode ser tratada como uma política isolada, já que as condições habitacionais das mulheres dependem diretamente de renda, cuidado, proteção, mobilidade, saúde e acesso a serviços. Maria (2026) reforça esse limite ao afirmar que a intersetorialidade costuma aparecer em reuniões e eventos, mas não necessariamente na construção e efetivação das políticas públicas. Dessa forma, a intersetorialidade aparece como diretriz no Plano, mas ainda encontra dificuldades para se tornar efetiva.

Rafaela (2026) também aponta esse limite ao afirmar que o problema da moradia em Maringá envolve classe e gênero, mas não há transversalidade suficiente com outras secretarias, como a Secretaria da Mulher. Segundo ela, a equipe consultora propôs, no Plano de Ação, maior integração institucional e a criação de uma estrutura administrativa capaz de realizar essa articulação de forma permanente (Rafaela, 2026). Essa proposta indica um

avanço importante, pois reconhece que a política habitacional precisa de capacidade institucional para dialogar com outras áreas. Ao mesmo tempo, revela que essa articulação ainda não estava plenamente consolidada no funcionamento da gestão.

O Plano, de maneira geral, organiza o enfrentamento do problema habitacional a partir de um conjunto de instrumentos que atuam em diferentes frentes, incluindo a produção de novas unidades, a regulação do uso do solo urbano, o acesso à moradia por meio de subsídios e a melhoria das condições habitacionais existentes. Entre esses instrumentos, destacam-se as ZEIS, o Aluguel Social, o ProZEIS, a ATHIS, a produção pública de unidades habitacionais e a Locação Social. Embora componham um arranjo diversificado, esses instrumentos operam a partir de lógicas distintas de financiamento, acesso e permanência, o que produz efeitos desiguais, especialmente para famílias em situação de renda muito baixa ou informal.

No caso das ZEIS, o Plano reforça seu papel como instrumento urbanístico voltado à garantia da função social da propriedade, permitindo a destinação de áreas específicas para a produção de habitação de interesse social, preferencialmente em regiões com infraestrutura e serviços urbanos (Produto 3, 2024). Trata-se de um mecanismo que atua sobre o uso do solo e não diretamente sobre a capacidade de acesso das famílias, o que significa que, embora possa ampliar a oferta de áreas destinadas à moradia, não resolve, por si só, as barreiras econômicas enfrentadas por quem não consegue arcar com qualquer forma de pagamento, financiamento ou custo de manutenção. Ivone (2026) chama atenção para esse limite ao apontar que o preço da terra em Maringá é muito elevado, o que leva o poder público a construir conjuntos habitacionais em áreas mais distantes. O que reforça a tensão entre localizar moradias em áreas servidas de infraestrutura e a dinâmica concreta do mercado fundiário urbano.

O Aluguel Social aparece como um instrumento de caráter emergencial, voltado a famílias em situação de vulnerabilidade imediata, funcionando por meio de transferência direta de renda para custear a moradia no mercado privado (Produto 3, 2024). O benefício pode chegar a até um salário mínimo mensal, com duração de até 12 meses, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período, desde que justificado. Trata-se, portanto, de uma política temporária, vinculada à Assistência Social, o que já indica seu enquadramento como resposta a situações de urgência, e não como solução estruturante para o problema habitacional.

É importante destacar que esse programa já existia no município antes da elaboração do Plano, sendo objeto de diagnóstico específico no Produto 2B (2024). Nesse sentido, o Plano não cria o Aluguel Social, mas sistematiza suas limitações e propõe ajustes voltados à sua ampliação e qualificação. Entre os principais problemas identificados estavam o alcance reduzido, o caráter provisório do benefício, as dificuldades de acesso ao mercado formal de locação, especialmente devido à exigência de fiador e comprovação de renda, além da insuficiência de pessoal para a gestão da política.

Em 2024, o orçamento previsto para o programa era de R\$605.736,00, o que permitia atender cerca de 35 famílias ao longo do ano. No momento da análise do Plano, 36 famílias estavam sendo atendidas, enquanto outras 37 permaneciam em demanda reprimida (Produto 2B, 2024). Esses números indicam um alcance bastante restrito frente ao volume de famílias em situação de vulnerabilidade no município, revelando que a política não consegue responder de forma abrangente à demanda existente.

Além disso, o funcionamento do programa encontra obstáculos concretos na sua operacionalização. Mesmo com o subsídio, muitas famílias enfrentam dificuldades para acessar imóveis no mercado formal, sobretudo devido à exigência de fiador e à necessidade de comprovação de renda. Essas exigências, impostas pelo próprio mercado imobiliário, acabam por limitar o uso efetivo do benefício, especialmente para famílias cuja renda é informal, instável ou insuficiente. Em alguns casos, a dificuldade na formalização dos contratos leva ao descumprimento dos acordos, gerando problemas como inadimplência e degradação dos imóveis, o que, por sua vez, recai sobre a gestão pública (Produto 3, 2024).

Diante dessas limitações, o Plano propõe o fortalecimento do Aluguel Social em articulação com a Locação Social, buscando superar parte desses entraves por meio da criação de um fundo garantidor, da revisão dos critérios de acesso e da estruturação de uma equipe específica para gestão e monitoramento. Esse movimento indica uma tentativa de deslocar a política de um caráter estritamente emergencial para uma abordagem mais estruturada, ainda que apoiada em instrumentos já existentes.

É nesse contexto que a Locação Social aparece como uma das principais inovações do Plano, justamente como resposta às limitações identificadas no Aluguel Social e à dificuldade de acesso ao financiamento habitacional. A proposta parte do reconhecimento de que uma

parcela significativa da população, especialmente famílias de baixa renda, não consegue acessar a moradia por meio da propriedade nem se inserir de forma estável no mercado de aluguel.

Laura (2026) afirma que a equipe identificou como problemas centrais a demora da fila da habitação e o ônus excessivo com aluguel, embora reconheça que o diagnóstico desse último tenha sido limitado pela ausência de dados mais completos sobre famílias que comprometem mais de 30% da renda com moradia. A proposta de Locação Social surge justamente como tentativa de enfrentar essa lacuna, oferecendo uma alternativa para famílias que não conseguem acessar financiamento, não têm fiador ou não conseguem comprovar renda suficiente para alugar no mercado formal.

Ana (2026) também destaca a Locação Social como uma das discussões que se fortaleceram a partir do Plano, diferenciando-a do Aluguel Social. Enquanto este último opera como resposta emergencial e temporária, a Locação Social aponta para uma política mais estruturada, voltada à permanência habitacional de famílias que não conseguem acessar a casa própria ou o aluguel de mercado. Nesse sentido, a proposta tensiona a centralidade da propriedade como única resposta ao déficit habitacional.

Diferentemente do Aluguel Social, que transfere renda para inserção no mercado privado, a Locação Social busca organizar esse acesso de forma mais estruturada, combinando diferentes formas de provisão e gestão. O Plano propõe modelos que envolvem tanto imóveis privados, com regulação de valores e incentivos, quanto imóveis públicos, destinados à locação permanente, além da criação de mecanismos como o fundo garantidor para reduzir barreiras contratuais (Produto 3, 2024). Ao mesmo tempo, a proposta apresenta potencial de enfrentamento da vacância urbana, ao prever a mobilização de imóveis vazios e subutilizados para fins habitacionais, articulando política de moradia e regulação do uso do solo. Essa estratégia permite ampliar o acesso sem depender exclusivamente da produção de novas unidades, deslocando parcialmente a lógica tradicional da política habitacional.

No entanto, apesar desse potencial, a Locação Social ainda se coloca como uma proposta em construção. Sua efetivação depende da criação de um banco de imóveis, da definição de regulamentações específicas, da articulação entre diferentes secretarias e da capacidade institucional do município para gerir os modelos propostos. Como apontado em

fala da gestão, há incertezas quanto à operacionalização, especialmente no que se refere à gestão dos empreendimentos e ao papel da assistência social no acompanhamento das famílias.

Como observa Ana (2026), o Plano foi aprovado formalmente, mas até o momento não há evidências de sua implementação efetiva, o que evidencia a distância entre formulação e execução. Situações como a de Zilda tornam esse problema concreto. Ao relatar sua experiência, ela afirma:

Gostaria sim de ganhar uma casinha, porque assim como a gente paga o aluguel certinho, dava pra pagar a prestação de uma casinha também. E tem tantas casas aqui em Maringá, casa popular abandonada, que ninguém mora, então o prefeito podia ceder essas casas pra gente (Zilda, 2026).

Sua fala evidencia, de um lado, o desejo por estabilidade e acesso à moradia e, de outro, uma percepção concreta de que já existe um esforço financeiro contínuo para garantir o pagamento do aluguel. No entanto, essa possibilidade esbarra em limites institucionais importantes. Sua família depende de uma renda informal, sem comprovação, o que restringe o acesso tanto ao financiamento quanto à locação formal. Assim, mesmo quando existe capacidade de pagamento, ela não é reconhecida pelos critérios que organizam as políticas e o mercado habitacional, mantendo essas famílias afastadas das formas mais estáveis de acesso à moradia.

Assim, a tradução das demandas das mulheres no Plano assume uma forma ambígua. Há reconhecimento, há avanços e há propostas relevantes, como a Locação Social, a ampliação da Assistência Técnica, a priorização de áreas com infraestrutura e a menção a mulheres chefes de família. No entanto, esses elementos aparecem de forma pontual e dispersa, sem reorganizar a política habitacional a partir das experiências femininas de moradia, cuidado, renda, violência e acesso à cidade.

Ao mesmo tempo, essas discussões não permanecem restritas ao âmbito do Plano. A trajetória de Raimunda (2026) evidencia que parte desses debates se desloca para outros espaços institucionais e comunitários, sendo apropriada e mobilizada em práticas locais. Ao relatar sua participação em conselhos, audiências públicas e organizações comunitárias, ela destaca que os aprendizados construídos ao longo do processo passaram a orientar sua atuação em outros contextos, inclusive na mobilização de outras pessoas da comunidade. Nesse

sentido, a participação não se esgota nas diretrizes formalizadas no documento final, podendo gerar desdobramentos que ultrapassam a política em si.

Esse movimento explicita uma tensão importante. Enquanto o Plano apresenta limites na incorporação estruturante dessas demandas, as discussões produzidas ao longo do processo seguem circulando e sendo acionadas em outros espaços. Ao mesmo tempo, os instrumentos previstos no Plano possuem potencial de produzir efeitos concretos caso sejam efetivamente implementados. Considerando que a fila da habitação de Maringá é composta majoritariamente por mulheres, medidas que reduzam o tempo de espera, ampliem o acesso ou melhorem as condições de permanência tendem a incidir diretamente sobre suas vidas. Ainda assim, esse potencial permanece condicionado à sua efetivação, o que evidencia a distância entre formulação e implementação.

Ainda que a incorporação das demandas não ocorra na mesma medida em que elas se apresentam nas experiências das mulheres, o Plano reúne instrumentos relevantes. No entanto, não se organiza a partir do gênero como eixo estruturante, o que faz com que as mulheres apareçam como público atingido, e não como referência central na definição da política. Quando essas propostas permanecem no plano da formulação, o que se mantém não é apenas a limitação da política, mas a continuidade de condições que afetam de forma desproporcional as mulheres. A permanência prolongada na fila, a dependência do aluguel, a instabilidade habitacional e as dificuldades de acesso à cidade deixam de ser apenas questões administrativas e passam a expressar a reprodução de desigualdades que incidem diretamente sobre suas trajetórias.

Nesse contexto, políticas formuladas a partir de critérios aparentemente neutros tendem a produzir efeitos desiguais quando não incorporam o gênero de forma transversal em seus critérios, instrumentos e formas de implementação, mantendo desigualdades que poderiam ser enfrentadas de forma mais estruturante (Brasil, 2022b). A não efetivação dessas propostas, portanto, não representa apenas a ausência de resposta estatal, mas a permanência de condições que expõem essas mulheres a formas continuadas de precariedade, insegurança e exclusão no espaço urbano. Assim, a reprodução dessas condições pode ser compreendida como parte de um processo mais amplo de violência de gênero, inscrita no próprio modo como a cidade é organizada e como as políticas públicas respondem, ou deixam de responder, às desigualdades que atravessam o habitar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa surgiu a partir de uma contradição que atravessa a cidade de Maringá. Reiteradamente reconhecida como a melhor cidade do Brasil para se viver, a cidade sustenta, ao mesmo tempo, uma fila histórica por habitação popular, com cadastros que ultrapassam trinta anos de espera, revelando a permanência de um problema que se arrasta por gerações, além de uma realidade marcada pela subnotificação de pessoas em déficit habitacional. Essa condição se expressa não apenas na espera prolongada por uma moradia, mas também nos deslocamentos constantes de parte da população para as margens da cidade ou para municípios do seu entorno, onde o acesso à terra e à moradia se torna possível, ainda que à custa de maior distância dos serviços, do trabalho, do estudo e do lazer.

A imagem de qualidade de vida, amplamente difundida, convive, assim, com um processo contínuo de produção de desigualdades espaciais que reorganiza quem pode permanecer na cidade e em quais condições. O acesso ao espaço urbano, longe de se dar de forma homogênea, resulta de disputas históricas que distribuem de maneira desigual recursos, oportunidades e possibilidades de permanência (Lefebvre, 2001; Harvey, 2013). Essas desigualdades, entretanto, não atingem todos os sujeitos da mesma forma. A cidade e o território também são atravessados por relações de gênero, que definem diferentes possibilidades de circulação, permanência e acesso aos direitos urbanos. Para muitas mulheres, isso significa reorganizar permanentemente os horários, os trajetos e as estratégias de sobrevivência a partir das distâncias impostas pela cidade. Morar longe implica depender de longos deslocamentos, enfrentar maiores dificuldades de acesso a equipamentos públicos e, muitas vezes, romper vínculos de apoio construídos ao longo do tempo. A experiência urbana, nesse sentido, revela que as desigualdades territoriais se inscrevem de forma concreta na vida das mulheres (Berth, 2023; Haesbaert, 2004, 2009).

A moradia aparece, nesse contexto, não apenas como acesso à casa, mas como condição fundamental de permanência na cidade. A precariedade habitacional atinge de maneira particular as mulheres, especialmente aquelas responsáveis pelo sustento e organização dos lares. São elas que concentram grande parte das responsabilidades relacionadas ao cuidado, à renda e à manutenção da família, ao mesmo tempo em que enfrentam maiores dificuldades de acesso à moradia adequada. No plano nacional, mais da metade das pessoas atingidas pelo déficit habitacional são mulheres, e a maioria delas é negra

(FJP, 2024). Em Maringá, ainda que os dados locais nem sempre explicitem esse recorte de forma sistemática, o próprio volume da demanda por habitação, evidenciado por cadastros acumulados há mais de três décadas, além da presença significativa de mulheres como responsáveis pelas inscrições habitacionais, indicam que essa realidade também se reproduz no município.

Foi nesse contexto que esta dissertação buscou compreender como ocorreu a participação das mulheres no processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá. A pesquisa se voltou não apenas para compreender a presença das mulheres nos espaços institucionais, mas também para analisar as condições que atravessaram suas possibilidades de participação, permanência e envolvimento no processo de elaboração do Plano. Ao longo do percurso, procurou-se compreender quais mulheres conseguiram estar presentes nas discussões, quais experiências e demandas emergiram nesses espaços, de que maneira elas foram incorporadas, diluídas ou deixadas de lado no documento final e quais obstáculos atravessaram a consolidação da participação das mulheres como uma pauta pública no debate habitacional.

A análise das dinâmicas de participação permitiu compreender como ocorreu a presença das mulheres no processo de elaboração do Plano e evidenciar que a simples existência de canais participativos não garante, por si só, participação efetiva. Embora houvesse presença feminina nas reuniões, oficinas e audiências públicas, essa participação esteve concentrada, sobretudo, em mulheres já inseridas em espaços organizados, como conselhos, universidades, fóruns e movimentos sociais. As mulheres mais diretamente afetadas pelo déficit habitacional apareceram de forma reduzida nesses espaços, atravessadas por dificuldades relacionadas às responsabilidades de cuidado, especialmente com os filhos, às limitações financeiras para deslocamento e, em muitos casos, ao próprio descrédito em relação à efetividade desses processos participativos. Além disso, questões como problemas de saúde, acúmulo de responsabilidades e instabilidades também atravessaram essas trajetórias, influenciando diretamente as possibilidades de presença e permanência nos espaços de debate. Esses elementos demonstram que participar exige condições materiais, emocionais e sociais que não se distribuem igualmente entre os sujeitos.

Ao longo do processo, também foi possível identificar as principais demandas relacionadas às mulheres que emergiram nas discussões e conversas realizadas durante a

pesquisa. Questões como o medo constante de aumento do aluguel, as dificuldades para pagar moradia e outras despesas ao mesmo tempo, a dependência de redes de apoio para conseguir trabalhar e cuidar dos filhos, os custos do transporte, a distância entre moradia, trabalho e serviços públicos, além da insegurança vivenciada nos deslocamentos urbanos, apareceram de maneira recorrente nas experiências compartilhadas pelas mulheres.

Joice Berth (2023) afirma que o direito à cidade só poderia ser considerado efetivamente acessível se fosse possível responder positivamente a algumas questões fundamentais relacionadas à circulação, à permanência e ao acesso aos espaços urbanos. As mulheres conseguem circular livremente por todos os espaços da cidade, em qualquer horário, sem medo ou preocupação? Entre as participantes desta pesquisa, a resposta aparece majoritariamente de forma negativa, atravessada pelo medo da violência, pela insegurança nos deslocamentos e pela necessidade constante de reorganizar trajetos e horários. Conseguem escolher onde morar a partir do desejo, da identificação com o território ou da proximidade com oportunidades? Também não. Essas escolhas são frequentemente determinadas pelo valor do aluguel, pela localização que cabe dentro das possibilidades financeiras, pela existência de transporte coletivo ou pela possibilidade de permanecer próximas de alguma rede de apoio. Conseguem acessar plenamente os espaços urbanos e os serviços da cidade? Novamente, a resposta se mostra limitada pelas dificuldades de deslocamento, pelos custos do transporte, pela ausência de equipamentos públicos próximos e pelas responsabilidades de cuidado que restringem o tempo e as possibilidades de circulação. O que as experiências compartilhadas ao longo desta pesquisa evidenciam é que o acesso à cidade continua sendo profundamente desigual e atravessado por relações de gênero, renda, raça e território.

Ao analisar de que maneira essas demandas foram incorporadas ao documento final do Plano, a pesquisa evidenciou uma contradição importante. Ainda que o Plano dialogue com marcos relevantes relacionados ao direito à moradia e à função social da propriedade, além de reconhecer que o déficit habitacional atinge de forma mais intensa determinados grupos sociais, especialmente mulheres, as questões de gênero não se consolidaram como eixo estruturante da política habitacional.

Também foram identificados esforços de articulação entre diferentes secretarias, setores e bases de dados na construção do diagnóstico habitacional e das estratégias do Plano, indicando certa integração institucional ao longo do processo. No entanto, essa

transversalidade não se efetivou na incorporação do gênero como dimensão constitutiva da política pública, nem na construção de estratégias capazes de ampliar e descentralizar a participação das mulheres mais diretamente afetadas pelo déficit habitacional. Embora suas experiências apareçam ao longo do diagnóstico e das discussões, elas não orientaram de maneira efetiva a formulação das diretrizes, prioridades e instrumentos do Plano.

A transversalidade de gênero pressupõe justamente que as políticas públicas reconheçam que homens e mulheres são impactados de formas distintas pelas desigualdades urbanas, incorporando essas diferenças à formulação da ação estatal (Brasil, 2022b; Barbosa, Marcondes, Oliveira, 2022). No caso analisado, entretanto, as demandas das mulheres permaneceram fragmentadas e periféricas, revelando as dificuldades de consolidar sua participação como pauta pública no debate habitacional do município.

Em Maringá, observou-se que os debates relacionados à cidade, gênero e políticas urbanas tendem a mobilizar, de forma recorrente, as mesmas mulheres já inseridas em espaços institucionais e movimentos organizados. O processo de elaboração do Plano de Moradia Popular evidenciou essa dinâmica. Enquanto algumas mulheres conseguiram participar ativamente das discussões, outras, justamente as mais afetadas pelo déficit habitacional, não conseguiram estar presentes. A ausência dessas mulheres não pode ser interpretada como desinteresse ou falta de demanda, mas como expressão das desigualdades que atravessam as possibilidades de participação política. As dificuldades relacionadas ao cuidado, ao trabalho, à renda, ao deslocamento, à saúde e ao próprio descrédito em relação à efetividade desses espaços acabaram restringindo sua presença.

Para além da compreensão da moradia como direito, esta dissertação procurou evidenciar a importância de discutir gênero no espaço urbano, sobretudo diante das desigualdades que atravessam as experiências das mulheres nas cidades. Diversos estudos demonstram que elas assumem papel central na reivindicação por direitos fundamentais, como moradia, segurança e acesso a serviços (Andrade; Nunes, 2020; Helene, 2019). Essas experiências revelam a urgência de pensar formas de resistência coletiva e políticas de coalizão capazes de enfrentar desigualdades urbanas que atingem as mulheres de maneira desproporcional. Também evidenciam que a experiência urbana não é homogênea e que reconhecer diferentes trajetórias e demandas, sob a perspectiva de gênero, é fundamental para

compreender como as mulheres enfrentam a precariedade habitacional e constroem estratégias de permanência, proteção e sobrevivência.

Ao longo desta pesquisa, tornou-se evidente que, se o déficit habitacional é predominantemente feminino, ele precisa ser analisado a partir da perspectiva das mulheres, de forma coletiva, como pauta pública e não apenas identitária. O problema não está apenas na ausência de espaços participativos, mas nas condições concretas que definem quem consegue ocupá-los e permanecer neles. Transformar essas experiências em pauta pública exige processos contínuos de mobilização, fortalecimento de vínculos e construção de redes coletivas capazes de ultrapassar os limites dos momentos institucionais de participação.

Reconhecer que esta pesquisa é situada também se tornou parte fundamental desse percurso. Como aponta Donna Haraway (1995), todo conhecimento é produzido a partir de um lugar, de um corpo e de experiências específicas. O contato com o Plano mediado pela universidade, minhas trajetórias e as referências que atravessam esta pesquisa influenciaram diretamente o olhar construído ao longo da análise. Assumir essa posição não fragiliza a pesquisa, mas explicita as condições a partir das quais esta análise foi construída.

Uma citação presente em um livro que li há um tempo acabou retornando à minha memória durante esta pesquisa e ajuda a traduzir parte das inquietações construídas ao longo da análise: “Dalva poderia tantas coisas se pudesse. Mas só pôde o que fez. Quem vê de fora faz arranjos melhores, mas é de dentro, bem no lugar que a gente não vê, que o não dar conta ocupa tudo” (Madeira, 2021). A lembrança dessa passagem surgiu justamente porque, ao analisar os limites do processo de elaboração do Plano, tornou-se impossível ignorar que muitos deles também estavam relacionados às condições concretas em que ele precisou acontecer. Depois que o processo termina, olhando de fora, é mais fácil perceber ausências, imaginar outros caminhos e reorganizar aquilo que poderia ter sido diferente. Talvez por isso algumas críticas construídas ao longo desta dissertação possam soar incisivas. Ainda assim, retomar essa reflexão não significa minimizar os limites identificados, mas reconhecer que os processos participativos também são marcados por precariedades, disputas, limitações institucionais e impossibilidades concretas. A intenção desta análise não foi deslegitimar o trabalho realizado, mas contribuir para processos participativos mais amplos, descentralizados e acessíveis às pessoas interessadas e afetadas pelas decisões das políticas públicas.

Esta pesquisa também foi construída a partir das experiências, ausências, falas, silêncios e trajetórias das mulheres que aceitaram compartilhar parte de suas histórias ao longo desse percurso. Ivone, Maria, Laura, Gabriela, Rafaela, Cleide, Ana, Cleuza, Zilda e Raimunda ajudaram a revelar como o déficit habitacional atravessa concretamente a vida das mulheres, produzindo inseguranças permanentes, deslocamentos constantes, dependência de redes de apoio, dificuldades de permanência no território e sobrecarga relacionada ao cuidado e à sobrevivência cotidiana. São essas experiências que evidenciam que a moradia envolve disputas profundas pelo direito de permanecer na cidade e participar dela em condições dignas, e tornam impossível compreender a moradia apenas como questão técnica ou administrativa.

Ao evidenciar os limites da participação das mulheres no processo de elaboração do Plano de Moradia Popular de Maringá, esta dissertação reforça que enfrentar o déficit habitacional implica também enfrentar desigualdades históricas de gênero, raça e território. O direito à moradia e à cidade não se realiza apenas pela existência formal de políticas públicas, mas pela possibilidade concreta de que as mulheres mais afetadas por essas desigualdades possam participar, permanecer e disputar os espaços onde as cidades são planejadas e decididas. Enquanto essas experiências permanecerem periféricas nos processos de formulação das políticas urbanas, o direito à cidade continuará sendo distribuído de forma desigual.

REFERÊNCIAS

AHMED, Sara. **White men**. Feministkilljoys, 04 nov. 2014. Disponível em: <https://feministkilljoys.com/2014/11/04/white-men/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**: Feminismos Plurais. São Paulo: Ed. Letramento, 2018.

ALCANTARA, Naiara Sandi de Almeida; VERRI, Tânia Nunes Galvão. A cidade de Maringá no contexto da habitação popular nacional: do BNH ao ProZEIS. In: FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan; TONELLA, Celene (Org.). **Um outro futuro é possível**: Maringá. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024. p 84-90.

ANDRADE, Jéssica Gabriele Barbosa de; NUNES, Sandra Marília Maia. Como o planejamento urbano tem falhado em assegurar o direito das mulheres à cidade. **Hum@nae**: questões controversas do mundo contemporâneo, Recife, v. 14, n. 01, p. 01-19, 2020

BARBOSA, Leonardo Cassimiro. **As redes técnicas sanitárias na estruturação do território: análise da cidade de Maringá-PR entre 1947-1980**. 2016. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2016.

BARBOSA, Leonardo Cassimiro; MOREIRA, Lauren Santos Correia Marques; ALBUQUERQUE, Sofia Andriotti. **A dispersão residencial de alta renda em Maringá-PR: impactos no território e na mobilidade urbana**. Geoinf: Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Maringá, Maringá, v. 14, n. 1, p. 119-144, 2022.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. v. 1, Fatos e mitos. Tradução de Sérgio Milliet. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BELLO, Enzo; BELEZA, Larissa. As mulheres no espaço urbano brasileiro: o direito à cidade como alternativa a um cenário de violações de direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 741-764, 2020.

BERTH, Joice. **Se a cidade fosse nossa**. Paz e Terra, 2023.

BRASIL. **Transversalidade nas políticas públicas, no plano e no orçamento**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2022a.

BRASIL. **Transversalidade de gênero nas políticas públicas, no plano e no orçamento**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2022b.

BUENO, Winnie de Campos; ANJOS, José Carlos dos. Da interseccionalidade à encruzilhada: operações epistêmicas de mulheres negras nas universidades brasileiras. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 21, p. 359-369, 2021.

BUTLER, Judith. Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade. Tradução de Renato Aguiar. 25. ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2023.

CAMARGO, Geovana Luchetti de; TAKANASHI, Érica Bernabé; VERRI, Tânia Nunes Galvão; FERREIRA, Jeanne Christine Versari. Plano de moradia popular e Lei de ATHIS: avanços necessários para fazer a fila da habitação andar. In: FERREIRA, Antonio Rafael Marchezan; TONELLA, Celene (Org.). **Um outro futuro é possível**: Maringá. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024. p. 92-99.

CENTRO BRASILEIRO DE JUSTIÇA E CULTURA (CBJC). **Se essa casa fosse minha? Eu manda ela morar** [S. l.]: CBJC, 2025. Disponível em: <https://cbjc.com.br/wp-content/uploads/2025/04/CBJC-cartilha-Se-essa-casa-fosse-minha-VF.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

COLLINS, Patricia Hill. **Interseccionalidade**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2020.

CORREIA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Orgs.). **A produção do espaço urbano: agentes e processos; escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 41-51.

COSTA JUNIOR, Valdir; CHAGAS, Priscilla Borgonhoni; OLIVEIRA, Josiane Silva de. Organização-cidade e território: a territorialidade das pessoas em situação de rua a partir de suas práticas cotidianas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 21, n. 1, p. 175-200, jan. 2022.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. **Estudos Feministas**, n. 10, p. 171-188, 2002.

CURIEL, Ochy. Construindo metodologias feministas a partir do feminismo decolonial. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de. (Org.). **Pensamento feminista hoje: Perspectivas Decoloniais**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 120-139.

DA SILVA ALVES, Ana Paola; BORGES, Clarianne Braga; GONÇALVES, Raquel Garcia. A luta por moradia: Uma leitura da questão habitacional a partir dos conflitos urbanos em Belo Horizonte/MG/Brasil. In: **América Latina: paradigmas, procesos y desafíos en un contexto de cambios (hiper) acelerados**. Asociación Española de Geografía, 2025. p. 61-71.

DARKE, Jane. The man-shaped city. In: BOOTH, Chris; DARKE, Jane; YEANDLE, Susan (Ed.). **Changing places: women's lives in the city**. 1996.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE OLIVEIRA, Lorena; MURAD, Eduarda Maria. FEMINISMO INTERSECCIONAL. **Novos Rumos Sociológicos**, v. 10, n. 18, p. 130-151, 2022.

EAST, May. **E se as mulheres projetassem a cidade?: 33 pontos de alavancagem para fazer sua cidade funcionar melhor**. Bambual Editora, 2024.

EAST, May. **Women, Cities and Territories: 5th State Conference on Policies for Women of Paraná**. 2025. Blog May East. Disponível em: <https://www.mayeast.co.uk/blog/conferenciapoliticasmulheres>. Acesso em: 4 set. 2025.

FERREIRA, Jeanne Christine Versari. **Projeto urbano como projeto político: uma leitura da história de Maringá/PR**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Deficit habitacional no Brasil 2022. Belo Horizonte: FJP, 2024.

GARCIA, Carla F. R. **Planejamento urbano em Maringá, uma primazia sob suspeita**. O início dos aportes do BNH e seus desdobramentos no território. 2015. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2015.

GARCIA, Tatiane Boisa. **A trajetória das ações estatais na habitação em Maringá de 1947 a 1986**. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2018.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2020.

GOUGES, Olympe de. **Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã (1791)**. Tradução e reprodução digital. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo.

Disponível em:

<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-dos-direitos-da-mulher-e-da-cidada-1791.html>. Acesso em: 09 set. 2025..

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O direito à cidade no contexto das *smarts cities*: o uso das TIC's na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1788-1812, 2018.

HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL (org.). **Sem moradia digna não há justiça de gênero** [livro eletrônico]. Textos de Raquel Ludermir, Yasmin Rodrigues, Julianna Paz Japiassu Motter. Recife, PE: A Habitat, 2025. 1 eBook (PDF).

HAESBAERT, Rogério. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, Alexandre Domingues; SPOSITO, Eliseu Savério; SAQUET, Marcos Aurélio (Org.). **Território e desenvolvimento**: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004. p. 87-119.

HAESBAERT, Rogério. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, Marcos Aurélio.; SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 95-120.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. **Cadernos pagu**, n. 5, p. 7-41, 1995.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: HARVEY, et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 27-34.

HELENE, Diana. Gênero e direito à cidade a partir da luta dos movimentos de moradia. **Cadernos Metrop**. São Paulo, v. 21, n. 46, p. 951-974, dez. 2019.

HOLLANDA, Heloisa Buarque de. **Pensamento feminista hoje**: Perspectivas decoloniais. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. 384 p.

HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; SARAIVA, Luiz Alex Silva. Cidade, população em situação de rua e estudos organizacionais. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 14, n. 36, p. 158-186, out./dez. 2016.

HOOKS, bell. **O feminismo é para todo mundo**: políticas arrebatadoras. 27 ed. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2025.

HOOKS, bell. **Pertencimento**: uma cultura do lugar. Trad. Akemi Nitahara. São Paulo: Editora Rosa dos Tempos, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

KERN, Leslie. **Cidade feminista**: A luta por espaço em um mundo desenhado por homens. Oficina Raquel, 2021.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação** - Episódios de racismo cotidiano. 1. ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019. 248 p.

- LAURETIS, Teresa de. A tecnologia do gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de. (Org.). **Pensamento feminista: conceitos fundamentais**. Bazar do Tempo, 2019. p. 121-155.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.
- LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. **Revista Estudos Feministas**. Florianópolis, SC, v. 22, n. 3, p. 935-952, set./dez., 2014.
- LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (Org.). **Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais**. Bazar do Tempo Produções e Empreendimentos Culturais LTDA, 2020.
- MADEIRA, Carla. **Tudo é rio**. Editora Record, 2021.
- MARTINS, Mateus Pires; CHAGAS, Priscilla Borgonhoni. **Território, territorialização e territorialidade: proposta de avanço de chaves teóricas para a análise da(s) dinâmica(s) das cidades**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 17, p. 302-313, 2021.
- MEIRELES, Eduardo; BORIN, Camila Parachini F. Políticas Públicas para Habitação Popular no Brasil: ciência ou ardil?. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**, Salvador/Recife, v. 45, n. 251, p. 675-689, maio/ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.25247/2447-861X.2020.n.251.p.675-689>.
- MIÑOSO, Yuderkys Espinosa. Fazendo uma genealogia da experiência: o método rumo a uma crítica da colonialidade da razão feminista a partir da experiência histórica na América Latina. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (Org.). **Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais**. Bazar do Tempo Produções e Empreendimentos Culturais LTDA, 2020.
- MONTEIRO, Kimberly Farias; GRUBBA, Leilane Serratine Grubba. A luta das mulheres pelo espaço público na primeira onda do feminismo: de sufragettes às sufragistas. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 261-278, 10 nov. 2017.
- MURARO, Rose Marie. **A mulher no terceiro milênio: uma história da mulher através dos tempos e suas perspectivas para o futuro**. Editora Rosa dos Tempos, 2000.
- OYĚWŪMÍ, Oyèrónkẹ. Conceituando o gênero: os fundamentos eurocêntricos dos conceitos feministas e o desafio das epistemologias africanas. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de. (Org.). **Pensamento feminista hoje: Perspectivas Decoloniais**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 85-95.
- PAREDES, Julieta Carvajal. Descolonizar as lutas: a proposta do Feminismo Comunitário. Tradução de Tereza Spyer Dulci. **Revista Epistemologias do Sul**, v. 03, n. 02, p. 74 -87, 2019.
- PATIAS, Naiana Dapieve; HOHENDORFF, Jean Von. Critérios de qualidade para artigos de pesquisa qualitativa. **Psicologia em estudo**, v. 24, 2019.
- PEREIRA, Ingrid Spagnol; TONELLA, Celene. O direito à cidade e o andamento dos planos diretores de Maringá e municípios da Região Metropolitana. In: FERREIRA, Antonio Rafael

Marchezan; TONELLA, Celene (Org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade: Maringá**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 61-77.

PEREZ, Olívia Cristina; RICOLDI, Arlene Martinez. A quarta onda feminista: interseccional, digital e coletiva. In: **Congresso Latino-americano de Ciência Política (ALACIP)**. 2019.

PIEDADE, Vilma. **Dororidade**. São Paulo: Editora Nós, 2017. 64p.

PINTO, Céli Regina Jardim. Feminismo, história e poder. **Revista de sociologia e política**, v. 18, p. 15-23, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; **Mapa social 2010**. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá, 2010. Disponível em: <https://www3.maringa.pr.gov.br/diagnosticosocial/mapa.html#>. Acesso em: 18 fev. 2026.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – Núcleo Maringá. **Plano de Moradia Popular de Maringá: Produto 1 – Proposta Metodológica**. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá/Observatório das Metrôpoles, 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – Núcleo Maringá. **Plano de Moradia Popular de Maringá: Produto 2A – Diagnóstico da Dinâmica Municipal e Marcos Legais**. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá/Observatório das Metrôpoles, 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – Núcleo Maringá. **Plano de Moradia Popular de Maringá: Produto 2B – Diagnóstico do Setor Habitacional e Estrutura Administrativa**. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá/Observatório das Metrôpoles, 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES – Núcleo Maringá. **Plano de Moradia Popular de Maringá: Produto 3 – Estratégias de Ação**. Maringá: Prefeitura Municipal de Maringá/Observatório das Metrôpoles, 2024.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. A Colonialidade do saber: etnocentrismo e ciências sociais – Perspectivas Latino-Americanas. Buenos Aires: Clacso, p. 107-126, 2005.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993. p. 143-163.

RICH, Adrienne. **Blood, bread, and poetry: Selected prose. 1979-1985**. WW Norton & Company, 1994.

RODRIGUES, Ana Lúcia. **A pobreza mora ao lado: segregação espacial na região metropolitana de Maringá**. 2004. 258 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

ROLNIK, Raquel. Emergência habitacional, propõe Raquel Rolnik. **Outras Mídias (Outras Palavras)**, 1 abr. 2020. Ponte Jornalismo. Disponível em:

<https://outraspalavras.net/outrasmidias/emergencia-habitacional-propoe-raquel-ronlik/>. Acesso em: 12 abr. 2025.

SACAIVINO, Susana. Tecidos feministas de Abya Yala: Feminismo Comunitário, Perspectiva Decolonial e Educação Intercultural. **Uni-pluri/versidad**, v. 16, n. 2, p. 97-109, 2016.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Movimentos sociais e o direito à cidade: particularismos e universais. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos.; PINHEIRO, Valério; NOVAES, Patrícia Ramos. (Orgs.). **Caderno de Formação: o Direito à Cidade, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNUR; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU; Observatório das Metrôpoles, 2021, p. 258-268.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Por uma abordagem territorial**. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu S. (Orgs.) **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 73-94.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; CARRIERI, Alexandre de Pádua; SOARES, Ari de Souza. Territorialidade e identidade nas organizações: o caso do mercado central de Belo Horizonte. *Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo-SP, v. 15, n. 2, p. 97-126, mar./abr., 2014. 176 Disponível em <scielo.br/j/ram/a/7KJQZZHRVkf9Jdp5ZsswrFj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 jun. 2025.

SOUSA, Daniela Barbosa. **Território, direito à cidade e movimentos sociais: um estudo com as mulheres líderes da ocupação urbana Dom Hélder Câmara na cidade de Paíçandu/PR**. 2025.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Revista Cidades**, Presidente Prudente-SP, v. 7, n. 11, p. 13-47, 2010.

TÖWS, Ricardo Luiz. A produção do espaço urbano e a verticalização no Novo Centro. In: FERREIRA, J. C. V.; CORDOVIL, F. C. de S. (orgs). **As desventuras do planejamento urbano: o novo centro de Maringá (PR), do Projeto Ágora de Oscar Niemeyer à produção imobiliária (Coleção Caramelo) do século XXI**. (Coleção Caramelo). Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2022.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGÈS, Françoise. **Um feminismo decolonial**. Trad. de Jamille Pinheiro Dias e Raquel Camargo. São Paulo: Editora Ubu, 2020.

VIEGAS, Glauce Cristine Ferreira Santos; SARAIVA, Luiz Alex Silva. DISCURSOS, PRÁTICAS ORGANIZATIVAS E PICHACÃO EM BELO HORIZONTE. **RAM, Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 16, n. 5, p. 68-94, out. 2015.

WALSH, Catherine. Interculturalidade e Decolonialidade do poder: um pensamento e posicionamento "outro" a partir da diferença colonial. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)**. V. 5, n. 1. Jan/Jul, 2019, p. 6-39.

ZANELLO, Valeska. **A prateleira do amor: sobre mulheres, homens e relações**. Editora Appris, 2023.

APÊNDICE I – ESTRUTURA DO FORMULÁRIO

Bloco 1 – Identificação social

Identidade de gênero:

Raça/cor:

Orientação sexual:

Idade:

Bloco 2 – Estrutura familiar

Estado civil:

Quantidade de filhos:

Idade dos filhos:

Outras pessoas que moram na mesma casa:

Bloco 3 – Trabalho e renda

Ocupação principal:

Renda mensal aproximada:

Se responsável pelo lar: () Sim () Não () Compartilhado

Bloco 4 – Moradia

Situação da moradia atual: () Casa própria () Alugada () Cedida () Ocupação () Outra:

Tempo de moradia no local:

Região/bairro da cidade onde mora:

Condições básicas da moradia (saneamento, energia, água, transporte, serviços próximos):

APÊNDICE II – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA PARA AS MULHERES AFETADAS PELO DÉFICIT HABITACIONAL

1. Apresentação e vínculo com a moradia

- a) Você poderia me contar um pouco sobre sua história de vida e como chegou até este bairro/casa?
- b) O que significa “ter uma casa” ou “morar bem” para você?
- c) Como a questão da moradia impacta seu cotidiano (trabalho, deslocamento, cuidado com filhos/família, segurança, saúde)?

2. Experiências de gênero e cuidado

- a) Quais responsabilidades você assume dentro de casa e fora dela? Como isso se organiza no seu dia a dia?
- b) Como essas responsabilidades influenciam suas condições de morar ou de buscar uma moradia digna?
- c) Você sente que mulheres e homens vivem de forma diferente a questão da moradia? De que maneira?

3. Participação e voz nos processos coletivos

- a) Você ficou sabendo do Plano de Moradia Popular de Maringá? Se sim, como tomou conhecimento?
- b) Já participou de reuniões, oficinas ou espaços de decisão sobre moradia (ou alguma outra questão pública)? Como foi essa experiência?
- c) O que facilita e o que dificulta a sua participação nesses espaços?

4. Cidade, território e direito à cidade

- a) Como você se sente circulando pela cidade? Existem lugares em que você se sente bem-vinda ou, ao contrário, excluída?
- b) Que dificuldades você enfrenta em relação ao transporte, acesso a serviços públicos, lazer ou segurança no bairro onde mora?
- c) O que gostaria que mudasse em Maringá para que a cidade atendesse melhor às mulheres?

5. Coalizões, redes e resistências

- a) Você conhece grupos de mulheres, coletivos ou vizinhas que se organizam em torno da moradia ou de outros direitos?
- b) Que estratégias você, sua família ou sua comunidade usam para resistir às dificuldades de acesso à moradia e à cidade?
- c) Como imagina que políticas públicas poderiam ouvir melhor as mulheres e suas realidades?

6. Encerramento e devolutiva

- a) Existe algo que você gostaria de acrescentar e que não foi perguntado?

**APÊNDICE III – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA PARA AS
MULHERES QUE PARTICIPARAM DO PROCESSO DO PLANO DE MORADIA
POPULAR**

1. Apresentação e vínculo com a moradia

- a) Você poderia compartilhar um pouco da sua trajetória pessoal e como a questão da moradia aparece na sua vida?
- b) O que significa para você participar de um espaço de discussão sobre moradia?
- c) Como a participação no Plano se conecta à sua história ou à sua realidade cotidiana?

2. Experiências de gênero e cuidado

- a) De que maneira as responsabilidades de gênero (cuidado, trabalho doméstico, família) impactaram sua possibilidade de estar presente no processo?
- b) Você percebe diferenças entre a forma como homens e mulheres participaram das atividades do Plano?
- c) Houve situações em que você sentiu que sua voz ou de outras mulheres foi minimizada ou valorizada de forma distinta?

3. Participação e voz nos processos coletivos

- a) Como você ficou sabendo do Plano de Moradia Popular de Maringá?
- b) O que a motivou a participar?
- c) Quais fatores facilitaram sua participação? (local, horário, transporte, convite etc.)
- d) Durante as reuniões, você sentiu que suas contribuições foram consideradas? E/ou se sentiu à vontade para participar?
- e) Na sua visão, o que poderia ter feito mais mulheres participarem?

4. Cidade, território e direito à cidade

- a) Como você enxerga a relação entre moradia, cidade e gênero a partir da sua participação no Plano?
- b) Você percebeu que as discussões contemplaram as necessidades específicas das mulheres?
- c) Quais foram os principais limites e avanços desse processo, na sua visão?

5. Coalizões, redes e resistências

- a) Houve articulação entre mulheres durante o processo? Como se deu essa relação?
- b) Que aprendizados você leva da experiência de participar do Plano?
- c) Você acredita que essa participação fortaleceu a luta das mulheres por moradia em Maringá?

6. Encerramento e devolutiva

- a) Existe algo que você gostaria de acrescentar e que não foi perguntado?

APÊNDICE IV – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA PARA AS MULHERES À FRENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS (GESTORAS, TÉCNICAS, CONSELHEIRAS, CONSULTORAS, PESQUISADORAS, OUTRAS ENVOLVIDAS)

1. Apresentação e vínculo com a moradia

- a) Você poderia contar um pouco sobre sua trajetória e como acabou envolvida no processo do Plano de Moradia Popular de Maringá?
- b) O que significa, em sua perspectiva, garantir o direito à moradia para as mulheres?
- c) De que maneira sua atuação (seja ela técnica, política, acadêmica ou comunitária) se relaciona com as questões da moradia e da cidade?

2. Experiências de gênero e cuidado

- a) No espaço em que você atuou, como a questão de gênero apareceu ou deixou de aparecer nas discussões?
- b) Você identifica barreiras ou dificuldades específicas para que mulheres participem ou sejam reconhecidas nesses espaços?
- c) Como sua experiência pessoal como mulher influencia o modo como você percebe a cidade e participa desses processos?

3. Participação e voz nos processos coletivos

- a) Como você percebeu a participação social no processo do Plano de Moradia Popular?
- b) Houve algum esforço para incluir as vozes das mulheres? Como isso aconteceu na prática?
- c) Quais foram, na sua visão, os principais limites para que mulheres, especialmente as mais afetadas pelo déficit habitacional, estivessem presentes?
- d) O que poderia ter sido feito para ampliar essa participação?

4. Cidade, território e direito à cidade

- a) Como você avalia a relação entre gênero, território e cidade em Maringá?
- b) Na sua visão, a ideia de Maringá como “a melhor cidade para se viver” corresponde à realidade das mulheres que enfrentam dificuldades de moradia?

- c) Que mudanças institucionais, técnicas ou políticas seriam necessárias para reduzir essas desigualdades?

5. Coalizões, redes e resistências

- a) Você percebe articulações entre diferentes grupos (técnicas, conselheiras, pesquisadoras, movimentos sociais, comunidade) no processo do Plano?
- b) Que formas de cooperação ou coalizão poderiam fortalecer a participação das mulheres na política habitacional?
- c) Que mudanças estruturais ajudariam a garantir que as demandas das mulheres sejam mais ouvidas e incorporadas em processos como esse?

6. Encerramento e devolutiva

- a) Existe algo que você gostaria de acrescentar e que não foi perguntado?