

Ficha técnica 1

Acompanhamento dos Planos de Ação Nacional sobre a violência contra as mulheres e meninas

Um guia prático para organizações de direitos das mulheres e organizações aliadas

ACT COFEM

Advocacy, Coalition Building, and Transformative Feminist Action to End Violence against Women

Ficha técnica 1

Acompanhamento dos Planos de Ação Nacional sobre a violência contra as mulheres e meninas

Principais pontos para o acompanhamento dos Planos de Ação Nacional sobre a violência contra as mulheres e meninas

Os Planos de Ação Nacional (PAN) são instrumentos de prestação de contas política, e não apenas documentos técnicos de coordenação. Seu verdadeiro valor está na capacidade de obrigar o Estado a agir.

Analise o plano em três níveis: o que ele promete; se o governo possui condições reais para implementá-lo; e como seu progresso é monitorado.

Planos de Ação Nacional confiáveis identificam claramente as instituições responsáveis, os cronogramas, os orçamentos e os indicadores, além de reconhecerem explicitamente mulheres e meninas sujeitas a formas interseccionais de discriminação — em razão de raça, deficiência, origem indígena, residência em áreas rurais, condição de migrante ou refugiada, orientação sexual, identidade e expressão de gênero e características sexuais (SOGIESC[1]), bem como idade. Compromissos vagos e abordagens padronizadas dificultam a prestação de contas e levam a uma implementação que privilegia os grupos de mais fácil alcance.

A implementação depende da autoridade institucional. Uma instituição coordenadora que não disponha de poder de articulação, influência sobre o orçamento ou mecanismos de escalonamento institucional não conseguirá conduzir uma resposta integrada de todo o governo.

Acompanhe a incorporação do plano aos sistemas governamentais. Se os compromissos não estiverem refletidos nos planos ministeriais, nos acordos de desempenho, nos orçamentos e nos mecanismos de implementação em nível subnacional, é provável que deixem de ser executados.



O monitoramento é um processo político. Relatórios de atividades, capacitações e campanhas, por si só, não são suficientes. As organizações de direitos das mulheres (ODM) devem verificar se os serviços, as ações de prevenção e as respostas do sistema de justiça estão efetivamente melhorando. Para isso, é fundamental desenvolver mecanismos independentes de monitoramento (shadow monitoring), aproveitar momentos de fiscalização — como audiências parlamentares, auditorias e ciclos formais de revisão — e contribuir para moldar o debate público, questionando narrativas de progresso quando a implementação estiver estagnada.

Identifique precocemente os sinais de alerta: compromissos sem previsão orçamentária, liderança institucional frágil, ausência de linhas de base, dados insuficientemente desagregados, prestação irregular de informações e dependência excessiva da sociedade civil para cumprir responsabilidades que cabem ao Estado.

Roteiro de análise de um Plano de Ação Nacional (PAN)

Esta ficha técnica apresenta três eixos fundamentais para a análise de qualquer Plano de Ação Nacional, seguidos por um conjunto de estratégias de incidência política e uma lista de sinais de alerta.

EIXO 1
Os elementos de um Plano de Ação Nacional confiável

O que o plano estabelece? Ele define a violência contra as mulheres e meninas segundo os padrões internacionais? Abrange todo o espectro de ações de prevenção e resposta? Reconhece as múltiplas formas de discriminação interseccional?

EIXO 2
Como um Estado implementa efetivamente um Plano de Ação Nacional

O plano é governável? Está respaldado por autoridade política, incorporado aos sistemas governamentais e articulado entre os diferentes níveis e instituições do Estado?

EIXO 3
Como as organizações de direitos das mulheres e as organizações aliadas monitoram um Plano de Ação Nacional

Os compromissos assumidos estão sendo efetivamente implementados? Como analisar criticamente o que os relatórios de monitoramento mostram e o que deixam de mostrar? Como exercer pressão por meio dos mecanismos de fiscalização e controle?

Estratégias de incidência política:

Como transformar essa análise em influência ao longo de todo o ciclo do Plano de Ação Nacional.

Contexto: Por que analisar os Planos de Ação Nacional como instrumentos de prestação de contas?

Os Planos de Ação Nacional sobre a violência contra as mulheres e meninas costumam ser tratados como instrumentos técnicos de coordenação. No entanto, na prática, funcionam mais como instrumentos políticos: demonstram compromisso, mas raramente obrigam o Estado a agir. Ler um plano sob a perspectiva da prestação de contas significa formular perguntas diferentes daquelas normalmente feitas em uma simples avaliação de seu desenho institucional: o que esse plano efetivamente obriga o Estado a fazer? Quem possui autoridade para coordenar e dirigir ações entre diferentes setores? O que acontece quando as metas estabelecidas não são cumpridas? Os compromissos relativos à eliminação da violência contra as mulheres e meninas normalmente estão distribuídos entre os sistemas de justiça, saúde, assistência social, educação, segurança pública, administração local e finanças públicas. Quando não existe um plano respaldado politicamente e incorporado às estruturas institucionais do Estado, essa distribuição tende a produzir fragmentação, resultando em ações preventivas insuficientes, prestação desigual de serviços e mecanismos enfraquecidos de prestação de contas. Um Plano de Ação Nacional confiável oferece uma estrutura que permite identificar responsabilidades e avaliar o desempenho. Os três eixos apresentados a seguir constituem uma forma prática de analisar qualquer plano a partir desse referencial.

EIXO 1:

Os elementos de um Plano de Ação Nacional confiável

Por que isso é importante?

O primeiro eixo diz respeito ao próprio conteúdo do plano: como ele define a violência contra as mulheres e meninas, quais aspectos escolhe abordar e quais experiências de violência considera relevantes. Um plano confiável define a violência contra as mulheres e meninas em conformidade com os padrões internacionais, reconhece as múltiplas formas de discriminação interseccional e contempla tanto ações de prevenção quanto de resposta. Trata-se da análise do plano como documento escrito, isto é, daquilo que está efetivamente previsto antes mesmo de se discutir sua implementação.

Com base no *Manual para Planos de Ação Nacionais sobre Violência contra as Mulheres*, da ONU Mulheres[2], um Plano de Ação Nacional abrangente deve contemplar, no mínimo, seis áreas de atuação: legislação e políticas públicas, mecanismos de coordenação, prevenção, serviços e apoio às sobreviventes, fortalecimento de capacidades, produção de dados, pesquisa, monitoramento e avaliação. O marco RESPECT, desenvolvido conjuntamente pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pela ONU Mulheres, destaca ainda que o planejamento nacional deve incorporar estratégias de prevenção baseadas em evidências, em vez de depender exclusivamente de campanhas de conscientização ou de respostas centradas no sistema de justiça criminal[3]. Planos que concentram sua atuação apenas na prestação de serviços às sobreviventes ou na persecução penal deixam de enfrentar os fatores estruturais que alimentam a violência: as desigualdades de gênero, as normas sociais prejudiciais, a insegurança econômica e a fragilidade dos mecanismos institucionais de prestação de contas.

EXEMPLO DE PAÍS

Peru[4]: Plano Nacional contra a Violência de Gênero 2016-2021

O Plano Nacional do Peru para o período de 2016-2021 é amplamente reconhecido como um exemplo de sólido enquadramento conceitual. Ele define a violência de gênero ao longo de todo o ciclo de vida, tanto na esfera pública quanto na privada, estabelece cinco objetivos estratégicos que abrangem prevenção, atenção, proteção e responsabilização, e identifica explicitamente mulheres indígenas, mulheres rurais, mulheres afro-peruanas, mulheres com deficiência e mulheres LBTQ+ como grupos sujeitos a formas interseccionais de discriminação. Adotado por meio de decreto supremo e elaborado com a participação da sociedade civil, o plano proporcionou às organizações feministas uma referência clara de prestação de contas para avaliar reformas posteriores e alocação de recursos orçamentários. Suas fragilidades, especialmente a implementação fragmentada em nível subnacional, enquadram-se no Eixo 2. Contudo, como documento de política pública, seu enquadramento estabeleceu um elevado padrão de qualidade.

O que observar

Ao analisar o plano, considere atentamente as seguintes questões:

- ☑ **Enquadramento do problema:** O plano define a violência contra as mulheres e meninas em termos de gênero e de direitos humanos ou utiliza uma linguagem vaga, neutra em relação ao gênero e despolitizada?

- ☑ **Escopo:** O plano contempla prevenção, proteção, serviços, justiça, medidas econômicas, produção de dados e mecanismos de coordenação ou limita-se apenas a um desses aspectos (por exemplo, campanhas de conscientização ou legislação penal)? Reconhece o contínuo entre violência on-line e off-line? Está estruturado para responder às formas como a violência se manifesta e se desloca entre os ambientes digitais, físicos e institucionais?

- ☑ **Compromissos declarados:** O plano identifica claramente as instituições responsáveis, os prazos e os indicadores de monitoramento, ou baseia-se apenas em promessas genéricas difíceis de verificar?

- ☑ **Interseccionalidade:** O plano reconhece explicitamente mulheres e meninas submetidas a formas interseccionais de discriminação — em razão de raça, deficiência, pertencimento a povos indígenas, residência em áreas rurais, condição de migrante ou refugiada, diversidade de orientação sexual, identidade e expressão de gênero e características sexuais (SOGIESC), bem como idade?

Essas perguntas são fundamentais porque os limites do plano definem também os limites da prestação de contas. Se o plano não contempla ações de prevenção, elas dificilmente receberão financiamento. Se não especifica os serviços destinados às sobreviventes, sua oferta permanecerá sujeita à discricionariedade administrativa. Se não identifica grupos historicamente marginalizados, sua implementação tenderá a priorizar apenas aqueles que são mais fáceis de alcançar.



EIXO 2:
Como um Estado implementa efetivamente um Plano de Ação Nacional



Por que isso é importante?

Os planos não se implementam por si sós. O segundo eixo desloca o foco do que o plano estabelece para sua governabilidade: se está respaldado por autoridade política, incorporado aos sistemas governamentais, articulado entre as instituições e os diferentes níveis de governo responsáveis por sua implementação e vinculado a processos confiáveis de planejamento orçamentário e alocação de recursos. Um plano pode atender a todos os critérios do Eixo 1 no papel e, ainda assim, fracassar nesse aspecto.

Frequentemente, os Planos de Ação Nacional atribuem a coordenação a departamentos ou unidades administrativas com autoridade limitada, orçamento reduzido ou pouca capacidade de articulação institucional. Nessas circunstâncias, a "coordenação" transforma-se em uma função meramente administrativa, em vez de diretiva. Realizam-se reuniões e produzem-se relatórios, mas a implementação permanece desigual porque nenhum ator possui autoridade suficiente para exigir a atuação coordenada de todo o sistema governamental. Outro ponto recorrente de fragilidade refere-se à distribuição das responsabilidades entre setores. Os planos costumam repartir funções entre justiça, saúde, segurança pública, educação e assistência social sem garantir, na prática, sua articulação. Como consequência, cada setor atua dentro de seu próprio mandato, enquanto surgem lacunas justamente nas interfaces entre eles.

A implementação também depende da forma como os compromissos do plano são incorporados aos processos cotidianos da administração pública. Quando permanecem apenas como intenções gerais, esses compromissos são muito mais fáceis de apoiar politicamente do que de executar. Quando, ao contrário, são incorporados aos planos estratégicos dos órgãos públicos, aos acordos de desempenho institucional e aos mecanismos de prestação de serviços, tornam-se muito mais propensos a orientar efetivamente a ação governamental. As maiores dificuldades costumam surgir no nível subnacional. Autoridades estaduais ou locais frequentemente assumem responsabilidades sem dispor da autoridade, da capacidade técnica ou da clareza institucional necessárias para cumpri-las, produzindo uma implementação desigual, em que algumas localidades conseguem desenvolver respostas eficazes, enquanto outras dependem fortemente da sociedade civil para suprir lacunas deixadas pelo Estado.

O que observar[5]

Avalie a arquitetura de implementação ao longo de toda a cadeia institucional. Enquanto o **Eixo 1** pergunta se o plano estabelece os compromissos corretos, o **Eixo 2** pergunta se o Estado possui capacidade real para executá-los.

- **Poder efetivo da instituição coordenadora:** O órgão responsável pela coordenação possui nível hierárquico, autoridade de articulação e peso institucional suficientes para orientar a atuação dos demais ministérios e órgãos governamentais, ou sua função, na prática, é apenas administrativa?
- **Integração aos mecanismos governamentais:** Os compromissos do plano foram incorporados aos planos estratégicos de médio prazo, aos acordos anuais de desempenho e aos instrumentos setoriais de implementação ou permanecem como documentos paralelos, sem integração com a gestão pública?
- **Articulação intersetorial:** Os sistemas de justiça, saúde, segurança pública, educação, assistência social e administração local trabalham a partir de definições comuns, protocolos de encaminhamento compartilhados e padrões de dados articulados, ou continuam funcionando de maneira isolada?
- **Autoridade política:** O plano conta com respaldo — seja do gabinete ministerial, da Presidência, dos Ministérios ou do Parlamento — suficientemente forte para obrigar a cooperação entre os diferentes setores? O apoio institucional limita-se à aprovação formal do plano ou inclui autoridade efetiva para dirigir sua implementação?
- **Alinhamento subnacional:** As autoridades estaduais e locais dispõem de mandato, equipes, capacitação e recursos financeiros suficientes para cumprir as responsabilidades que lhes foram atribuídas? Os sistemas nacionais e subnacionais de prestação de informações estão efetivamente integrados?
- **Da alocação à execução:** As atividades previstas no plano chegam efetivamente aos serviços da linha de frente por meio do ciclo orçamentário — incluindo execução das despesas, processos de contratação, disponibilização de pessoal e transferência de recursos para os níveis subnacionais — ou permanecem restritas às dotações previstas no orçamento? (Consulte a ficha complementar sobre orçamento para saber como acompanhar esse processo.)

Considerados em conjunto, esses fatores determinam se um plano consegue ultrapassar a mera coordenação formal para produzir uma articulação efetiva da atuação estatal. Autoridade institucional frágil, responsabilidades difusas e baixa integração aos sistemas governamentais raramente resultam em um fracasso absoluto. Em vez disso, produzem um cenário muito mais difícil de contestar: uma implementação parcial, desigual, difícil de medir e facilmente superestimada.

EXEMPLO DE PAÍS - Uruguai[6]

Lei nº 19.580 e o Sistema Integrado de Resposta à Violência Baseada em Gênero

A Lei Integral sobre a Violência contra as Mulheres Baseada em Gênero do Uruguai (Lei nº 19.580), aprovada em 2017, constitui um exemplo claro de arquitetura de implementação formalmente estabelecida em lei. A legislação cria um **Sistema Interinstitucional de Resposta**, que obriga os setores de saúde, justiça, segurança pública, educação e desenvolvimento social a atuar com base em definições compartilhadas e protocolos comuns de encaminhamento, além de estabelecer a coordenação sob a responsabilidade do **Consejo Nacional Consultivo, órgão de nível ministerial** presidido pelo **INMUJERES** no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social. O plano operacional está inserido nesse sistema, e não funciona como um instrumento paralelo, o que confere à instituição coordenadora efetiva autoridade de articulação sobre os demais ministérios.

A experiência uruguaia também evidencia os pontos em que essa arquitetura de implementação enfrenta desafios. As dotações orçamentárias destinadas às unidades especializadas, aos abrigos e aos serviços da linha de frente nem sempre acompanharam as obrigações estabelecidas pela legislação; a implementação no nível departamental permanece desigual; e as organizações feministas precisaram pressionar reiteradamente por sistemas de prestação de informações mais robustos e com dados desagregados. Esse caso ilustra tanto como se configura o Eixo 2 quando levado a sério — com respaldo legal, autoridade em nível ministerial e um sistema institucionalizado, em vez de um plano isolado — quanto os pontos em que mesmo sistemas bem estruturados dependem de pressão contínua da sociedade civil para que seus compromissos sejam efetivamente implementados.

EIXO 3:
Como as organizações de direitos das mulheres e organizações aliadas monitoram um Plano de Ação Nacional

Por que isso é importante?

O monitoramento é o momento em que os planos são apresentados como se estivessem produzindo resultados, e em que essa afirmação precisa ser examinada de forma crítica. A maioria dos planos incluem indicadores, metas e requisitos de prestação de informações. Esses mecanismos criam uma aparência de supervisão; no entanto, aquilo que é medido costuma ser desigual e superficial. Em geral, os relatórios priorizam atividades como capacitações realizadas, campanhas promovidas e diretrizes elaboradas, em detrimento dos resultados efetivamente alcançados. Muito menos atenção é dada à verificação de aspectos como: se as sobreviventes conseguem acessar serviços essenciais de qualidade e centrados nas sobreviventes nos sistemas de saúde, justiça, segurança pública e assistência social; se as respostas são coordenadas entre os diferentes setores; ou se as iniciativas de prevenção estão reduzindo os fatores de risco e promovendo mudanças nas normas sociais ao longo do tempo. A elaboração de relatórios baseados em atividades é mais simples, facilita a consolidação das informações e tende a expor menos as fragilidades institucionais. No entanto, essa abordagem deixa, em grande medida, sem resposta as questões centrais sobre a efetividade das políticas implementadas.

A forma como os sistemas de monitoramento são concebidos também determina aquilo que permanece invisível. A ausência ou fragilidade das linhas de base dificulta a avaliação das mudanças ao longo do tempo. A limitada desagregação dos dados mascara quais grupos estão sendo alcançados e quais não estão. Indicadores que não estão alinhados entre os diferentes setores impedem uma visão integrada do desempenho do sistema. Em alguns casos, os dados existem, mas seu acesso é controlado ou sua divulgação ocorre de forma seletiva, reduzindo sua utilidade para o escrutínio externo.

Mesmo quando existem sistemas de monitoramento, as consequências do baixo desempenho costumam ser pouco claras. Relatórios são produzidos, mas as medidas corretivas são inconsistentes e as responsabilidades para enfrentar as lacunas permanecem difusas. Com o passar do tempo, isso gera um ciclo no qual os planos continuam sendo citados como prova do compromisso do Estado, mesmo quando a coordenação enfraquece e a implementação perde ritmo. É assim que os planos sobrevivem ao fracasso: permanecem visíveis nas políticas públicas, nos discursos oficiais e nos relatórios dirigidos a doadores, enquanto os sistemas necessários para concretizá-los enfraquecem ou deixam de avançar. Em vez de revelar essa dinâmica, o monitoramento pode, inadvertidamente, reforçá-la quando privilegia a realização de atividades em detrimento dos resultados, e a elaboração de relatórios em detrimento da prestação de contas.

O que fazer

As organizações de direitos das mulheres também podem recorrer a instrumentos comparativos de prestação de contas e a bases de dados para fortalecer suas ações de monitoramento e incidência política, entre elas o Banco de Dados Global da ONU Mulheres sobre Violência contra as Mulheres, que reúne informações, por país, sobre legislação e políticas públicas, bem como outros índices que acompanham as respostas estatais às desigualdades de gênero e à violência.

Um ciclo simples de prestação de contas pode servir como referência:

- **Acompanhe sua incorporação aos sistemas governamentais:** verifique se o plano foi integrado às estratégias de médio prazo, aos planos anuais, aos acordos de desempenho e aos orçamentos dos diferentes órgãos públicos.
- **Compare os compromissos assumidos com as informações apresentadas nos relatórios:** identifique o que está sendo medido, o que foi omitido e em quais aspectos os indicadores são insuficientes para revelar a efetiva implementação.
- **Aproveite os momentos de fiscalização e controle:** audiências parlamentares, processos de auditoria, mecanismos de monitoramento conduzidos pela sociedade civil e revisões públicas são oportunidades para verificar alegações de progresso e evidenciar lacunas.
- **Compare o plano com o marco jurídico e as políticas públicas:** analise sua conformidade com os deveres constitucionais e com os instrumentos regionais e internacionais, como a CEDAW, o Protocolo de Maputo, o Protocolo da SADC sobre Gênero e Desenvolvimento, a Convenção de Belém do Pará e a Convenção de Istambul.
- **Identifique precocemente os sinais de alerta:** ausência de estimativas de custos, liderança pouco clara, inexistência de dados de linha de base, prestação irregular de informações e forte dependência de projetos pontuais costumam indicar que a implementação tende a perder consistência ao longo do tempo.

Utilizado dessa maneira, o monitoramento deixa de ser apenas um exercício técnico e se torna um espaço de disputa política. Ele permite verificar alegações de progresso, evidenciar lacunas e exercer pressão para que os planos deixem de representar apenas compromissos simbólicos e se traduzam em implementação efetiva.

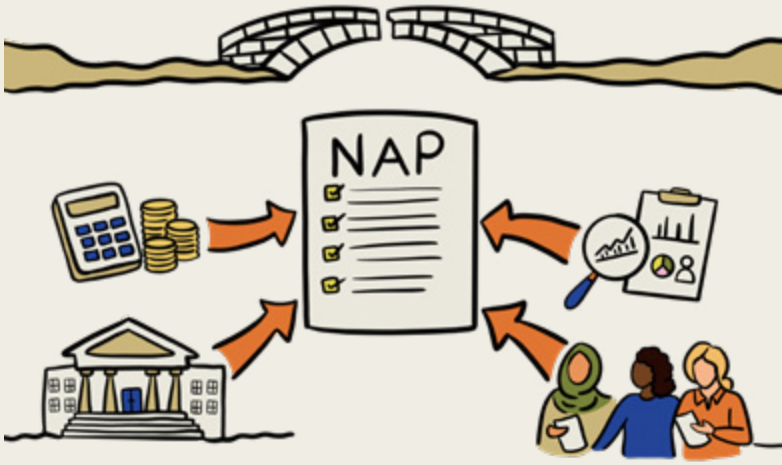


EXEMPLO DE PAÍS- África do Sul[7]

A África do Sul ilustra tanto o potencial quanto as limitações das arquiteturas formais de prestação de contas para o enfrentamento da violência baseada em gênero (VBG) em um contexto de forte mobilização feminista. Os protestos e as ações de incidência política conduzidos pelos movimentos feministas após a Cúpula Presidencial sobre Violência Baseada em Gênero e Feminicídio (GBVF), realizada em 2018, impulsionaram o governo a adotar, em 2020, o Plano Estratégico Nacional sobre Violência Baseada em Gênero e Feminicídio (NSP GBVF), criar um Comitê Interministerial e assumir o compromisso de instituir um Conselho Nacional multissetorial sobre GBVF como órgão legalmente estabelecido. No entanto, os relatórios de implementação e as iniciativas emergentes de monitoramento evidenciam um descompasso persistente entre a ambição das políticas e sua implementação efetiva. Metas fundamentais do NSP GBVF não foram alcançadas nos três primeiros anos de execução; os recursos permanecem fragmentados; e organizações da sociedade civil continuam desempenhando um papel central na documentação dos casos de feminicídio, no acompanhamento das respostas da polícia e do sistema de justiça, bem como na pressão exercida sobre o Estado para superar as lacunas de implementação e de produção de dados. Utilizado dessa forma, o monitoramento deixa de ser apenas um exercício técnico para se tornar um espaço de disputa, capaz de colocar à prova as alegações de progresso, evidenciar as lacunas na implementação e impulsionar a transição dos planos de uma visibilidade meramente simbólica para o efetivo cumprimento das obrigações assumidas.

Estratégias de incidência política: onde incidir e por que isso importa

Os Planos de Ação Nacional constituem um ponto de entrada para a incidência política, mas, por si sós, não transformam os sistemas. Seu valor reside na forma como podem ser utilizados para identificar, evidenciar e contestar a distância entre os compromissos assumidos e sua implementação efetiva. Ao mesmo tempo, muitas organizações de direitos das mulheres desenvolvem esse trabalho em um contexto de cortes cada vez mais profundos no financiamento e de crescente sobrecarga organizacional, fatores que afetam significativamente sua capacidade de realizar monitoramento contínuo, fortalecer coalizões e sustentar ações de incidência política.



Localize o plano na estrutura do Estado

Verifique se ele conta com respaldo institucional formal, como se articula com as prioridades mais amplas do governo e onde está situada a responsabilidade pela coordenação. Planos que não estão ancorados nas estruturas de tomada de decisão são mais fáceis de aprovar do que de implementar, e estratégias de incidência centradas apenas nas atividades previstas podem acabar reforçando essa lacuna.

Acompanhe como o plano é incorporado às estruturas estatais

Verifique se seus compromissos aparecem nas estratégias dos diferentes órgãos governamentais, nos acordos de desempenho e nos mecanismos de prestação de serviços, e se as responsabilidades atribuídas foram efetivamente traduzidas em ações operacionais. Quando os compromissos permanecem apenas no nível das intenções gerais, tornam-se menos propensos a influenciar o funcionamento das instituições.

Desenvolva mecanismos independentes de monitoramento (shadow monitoring)

Elabore um conjunto reduzido de critérios para verificar, por exemplo: os compromissos possuem prazos definidos e podem ser acompanhados publicamente? Os serviços da linha de frente e os programas de prevenção contam com orçamento e equipes suficientes? Os relatórios apresentam indicadores orientados para resultados? As organizações de direitos das mulheres participam de maneira significativa dos processos de revisão? Acompanhe esses aspectos ao longo do tempo.

Vincule a análise do plano à incidência sobre o orçamento

Relacione os compromissos previstos no plano aos orçamentos nacionais e subnacionais, acompanhando as dotações, os níveis de execução e as reformulações orçamentárias. Sempre que possível, utilize dados sobre os custos econômicos da violência para fundamentar a defesa de maiores investimentos. (Consulte a ficha técnica complementar sobre orçamento.)

Aproveite os momentos de fiscalização e controle

Audiências parlamentares, processos de auditoria e ciclos formais de revisão constituem oportunidades para verificar alegações de progresso e questionar em que pontos a implementação deixou de avançar. Esses momentos deslocam o debate de compromissos genéricos para questões concretas de responsabilidade e desempenho.

Contribua para moldar as narrativas públicas

Muitas vezes, os planos continuam sendo apresentados como prova da atuação do Estado muito tempo depois de sua implementação ter perdido força. Contestar essa narrativa exige relacionar a existência do plano aos resultados efetivamente alcançados e tornar visíveis os pontos em que os sistemas deixam de funcionar conforme previsto.



Em síntese: o que observar em um Plano de Ação Nacional

Lista de sinais de alerta

Aspectos que devem ser identificados desde o início da análise de qualquer Plano de Ação Nacional :

- **Enquadramento:** uso de linguagem neutra em relação ao gênero ou linguagem excessivamente vaga; abordagem restrita à violência doméstica; ausência de referência aos fatores estruturais que alimentam a violência, como desigualdade de gênero, normas sociais prejudiciais e insegurança econômica.
- **Escopo:** foco predominante em campanhas de conscientização ou em respostas do sistema de justiça criminal, tratando a prevenção, os serviços destinados às sobreviventes, as medidas econômicas e a produção de dados como aspectos secundários.
- **Governança:** responsabilidades compartilhadas sem autoridade correspondente; coordenação definida de forma vaga; inexistência de mecanismos de responsabilização ou de escalonamento institucional.
- **Orçamento:** ausência de estimativas de custos; forte dependência de financiamento de doadores; atividades previstas sem linhas orçamentárias identificáveis ou alocações de recursos passíveis de acompanhamento.
- **Monitoramento:** relatórios limitados às atividades realizadas; inexistência de linhas de base; divulgação irregular ou inexistente de relatórios; indicadores que não permitem verificação independente.
- **Inclusão:** adoção de uma abordagem padronizada (“tamanho único”), pouca desagregação dos dados e ausência de atenção às mulheres e meninas sujeitas a formas múltiplas e interseccionais de exclusão.
- **Implementação em nível subnacional:** persistência de lacunas entre os compromissos assumidos em nível nacional e sua execução nos níveis provincial ou local, bem como dependência da sociedade civil para prestar serviços que o plano atribui como responsabilidade do Estado.

Agradecimentos

Este artigo foi escrito por Joy Watson, revisado por Leah Goldmann e membros da equipe EVAW da ONU Mulheres, com design de Léa Drougard e ilustrações de Sarah Imran. Agradecimentos especiais às organizações de direitos das mulheres que participaram da Série de Aprendizagem e Diálogo da COFEM, que serviu de base para este artigo, bem como à ONU Mulheres e à União Europeia pelo financiamento da Iniciativa ACT.

Citação sugerida

Ficha temática 1: Acompanhamento dos Planos de Ação Nacional sobre a violência contra as mulheres e meninas . Guia de bolso (2026)

REFERÊNCIAS

[1] Do inglês, Sexual Orientation, Gender Identity, Expression, and Sex Characteristics; em português, Orientação Sexual, Identidade de Gênero, Expressão de Gênero e Características Sexuais.

[2] Library of Congress 2016, 'Peru: National Plan on Gender-Based Violence 2016–2021'

[3] World Health Organisation, 2025, RESPECT Women: Preventing Violence against Women, Second Edition

[4] As organizações de direitos das mulheres também podem recorrer aos escritórios nacionais da ONU Mulheres como fonte de apoio técnico e de fortalecimento da incidência política em questões relacionadas à implementação. Em muitos contextos, a ONU Mulheres presta assistência direta aos governos na estruturação dos mecanismos de implementação, incluindo a coordenação interministerial, a elaboração de orçamentos sensíveis à perspectiva de gênero, os sistemas de monitoramento e avaliação e o fortalecimento institucional relacionado aos planos de ação nacionais.

[5] República Oriental del Uruguay 2017, Ley 19.580: Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres basada en Género.

[6] Do inglês, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; em português, Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

[7] Do inglês, Southern African Development Community; em português, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

[8] Roberts A, 2024

Principais evidências e conceitos

Ellsberg, M., Arango, D.J., Morton, M., Gennari, F., Kiplesund, S., Contreras, M. & Watts, C. 2015, 'Prevention of violence against women and girls: what does the evidence say?', The Lancet, vol. 385, no. 9977, pp. 1555–1566.

Htun, M. & Weldon, S.L. 2012, 'The civic origins of progressive policy change: combating violence against women in global perspective, 1975–2005', American Political Science Review, vol. 106, no. 3, pp. 548–569.

True, J. 2012, The Political Economy of Violence against Women, Oxford University Press, New York.

UN Women 2012, Handbook for National Action Plans on Violence Against Women, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, New York.

UN Women 2025 Beijing +30: From Words to Action – National Action Plans to end Violence Against Women and Girls

WHO 2019, RESPECT Women: Preventing Violence against Women, World Health Organization, Geneva.

WHO 2025, RESPECT Women: Preventing Violence against Women, 2nd edition, World Health Organization, Geneva.

Equality Institute & UN Women 2025, Together for Prevention: Handbook on Multisectoral National Action Plans to Prevent Violence against Women and Girls, Equality Institute, Melbourne.

Manjoo, R. 2013, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, A/HRC/23/49, United Nations Human Rights Council, Geneva

Roberts, A.N. (2024) Implementing the National Strategic Plan on Gender-Based Violence and Femicide in South Africa: The challenges of policy implementation, University of Cape Town

Planos de Ação Nacional e marcos legais

EU/UN 2024, National Strategic Action Plan on Gender-Based and Sexual Violence, Republic of Trinidad and Tobago 2023–2027, European Union & United Nations, Port of Spain.

Library of Congress 2016, 'Peru: National Plan on Gender-Based Violence 2016–2021 approved', Global Legal Monitor, 1 September, Law Library of Congress, Washington, D.C.

República Oriental del Uruguay 2017, Ley 19.580: Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres basada en Género, Poder Legislativo, Montevideo.

Spotlight Initiative 2024, Develop a national EVAWG plan or policy, Spotlight Initiative guidance note, New York.

Exemplo de monitoramento realizado pela sociedade civil

Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) 2023, Informe anual sobre feminicidio en México, OCNF, Mexico City.