



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género





Investigadora Responsável

Professora Doutora Anália Torres

Equipa de Investigação

Professora Doutora Dália Costa

Professora Doutora Helena Sant'Ana

Professora Doutora Paula Pinto

Dr. Bernardo Coelho

Assistentes de Investigação

Dra. Andreia Estabaínha

Dra. Catarina Dias

Dra. Ellen Theodoro

Dra. Flávia Teixeira

Mestre Isabel Sousa

Mestre Sara Merlini





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

Índice

| | |
|---|----|
| Índice de Quadros | 6 |
| Índice de Figuras | 7 |
| Siglas e Acrónimos | 8 |
| Sumário Executivo | 9 |
| Introdução | 13 |
| 1. Âmbito e Objetivos do Estudo | 17 |
| 1.1. A Estrutura do PNA 1325 | 17 |
| 1.2. Estratégia Metodológica | 23 |
| 2. Avaliação do Plano | 27 |
| 2.1. Condições para o Plano | 27 |
| 2.2. Execução | 37 |
| 2.2.1. Análise por Objetivo Estratégico | 40 |
| 3. Dinâmicas Processuais | 55 |
| 3.1. Avaliação do Processo de Interação entre as Entidades | 55 |
| 3.1.1. As Dinâmicas Processuais na Fase de Planeamento do PNA (2009-2013) | 57 |
| 3.1.2. Transformações nas Dinâmicas Processuais: os Limites e o Potencial para Melhorar | 59 |
| 4. Sustentabilidade do Programa, Fraquezas, Forças, Ameaças e Oportunidade | 65 |
| 4.1. Sustentabilidade | 65 |
| 4.2. Análise SWOT | 67 |
| 4.3. Pontos Fracos | 69 |
| 4.4. Pontos Fortes | 70 |
| 4.5. Oportunidades | 71 |
| 4.6. Ameaças | 72 |
| 5. Conclusões | 73 |
| 6. Recomendações e Linhas de Orientação Futura | 75 |
| Referências Bibliográficas | 77 |
| Anexos | 79 |





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

Índice de Quadros

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Objetivo Estratégico 1 | 18 |
| Quadro 2 - Objetivo Estratégico 2 | 19 |
| Quadro 3 - Objetivo Estratégico 3 | 20 |
| Quadro 4 - Objetivo Estratégico 4 | 21 |
| Quadro 5 - Objetivo Estratégico 5 | 22 |
| Quadro 6 - Objetivo Estratégico PNA 1325 | 28 |
| Quadro 7 - Sobreposição entre diferentes objetivos estratégicos | 31 |
| Quadro 8 - Enunciado do objetivo estratégico V/S especificidade de atuação | 32 |
| Quadro 9 - Exemplos de objetivos específicos cuja formulação é um somatório de vários objetivos | 33 |
| Quadro 10 - Objetivo específico que não é concretizado em atividades | 33 |
| Quadro 11 - Exemplos de Atividades cuja formulação é um somatório de várias medidas | 33 |
| Quadro 12 - Exemplos de Atividades cuja formulação é demasiado genérica e não remete para meios ou ações concretas que visam atingir um determinado fim ou objetivo | 34 |
| Quadro 13 - Grau de execução do PNA 1325 por atividade (taxa bruta) | 38 |
| Quadro 14 - Grau de execução do PNA 1325 por nº de ações desenvolvidas (taxa bruta) | 39 |
| Quadro 15 - Aumentar a participação das mulheres e integrar a dimensão da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz | 41 |
| Quadro16 - Grau de Execução do Objetivo Estratégico 1 por Atividade | 42 |
| Quadro 17 - Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção de paz, tanto sobre igualdade de género como sobre violência de género e ainda sobre outros aspetos relevantes das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.ºs 1325 (2000) e 1820 (2008) | 44 |
| Quadro 18 - Grau de Execução do Objetivo Estratégico 2 por Atividade | 45 |
| Quadro 19 - Promover e proteger o respeito pelos direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas nas zonas de conflito e pós -conflito, tendo em conta a necessidade de: | 47 |
| a) Prevenção e eliminação da violência de género contra elas perpetrada; | |
| b) A promoção do empoderamento das mulheres. | |





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

| | |
|--|----|
| Quadro 20 - Grau de Execução do Objetivo Estratégico 3 por Atividade | 48 |
| Quadro 21 - Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática «mulheres, paz e segurança», incluindo a sensibilização de entidades decisoras e da opinião pública. | 49 |
| Quadro 22 - Grau de Execução do Objetivo Estratégico 4 por Atividade | 50 |
| Quadro 23 — Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução n.º 1325. | 52 |
| Quadro 24 - Grau de Execução do Objetivo Estratégico 5 por Atividade | 52 |

Índice de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1: Percentagem do grau de execução do PNA 1325 por nº de ações desenvolvidas | 40 |
| Figura 2: Objetivo Estratégico 1: Percentagem do tipo de ações desenvolvidas | 43 |
| Figura 3: Objetivo Estratégico 2: Percentagem do tipo de ações desenvolvidas | 46 |
| Figura 4: Objetivo Estratégico 3: Percentagem do tipo de ações desenvolvidas | 48 |
| Figura 5: Objetivo Estratégico 4: Percentagem do tipo de ações desenvolvidas | 51 |
| Figura 6: Objetivo Estratégico 5: Percentagem do tipo de ações desenvolvidas | 53 |





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

Siglas e Acrónimos

ANPC Autoridade Nacional de Proteção Civil
ANSR Autoridade Nacional Segurança Rodoviária
CE Comissão Europeia
CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
CICL Camões – Instituto da Cooperação e da Língua
CIG Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CPLP Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU Conselho de Segurança das Nações Unidas
EPSCO Conselho Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores
FA Forças Armadas
FCT Fundação para a Ciência e Tecnologia
FSS Forças e Serviços de Segurança
GNR Guarda Nacional Republicana
GT Grupo de Trabalho
INA Instituto Nacional de Administração
INE Instituto Nacional de Estatística
INMLFC Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses
MAI Ministério da Administração Interna
MDN Ministério da Defesa Nacional
MJ Ministério da Justiça
MNE Ministério dos Negócios Estrangeiros
PIC Programa Indicativo de Cooperação
PJ Polícia Judiciária
PNA 1325 Plano Nacional de Ação para a implementação da RCSNU 1325
PSP Polícia de Segurança Pública
RCSNU Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas
SEF Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
UE União Europeia



Sumário Executivo

O presente Relatório tem como objeto a Avaliação do Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000)¹, abreviadamente designado PNA 1325, sobre «mulheres, paz e segurança», cujos resultados se resumem nas seguintes ideias chave:

No que diz respeito às condições para ao Plano, nomeadamente no que diz respeito à sua coerência interna, identificou-se um conjunto de problemas no instrumento, designadamente: (i) ausência ou omissão de diagnóstico ou avaliação ex-ante; (ii) formulação dos objetivos estratégicos e específicos; (iv) formulação das atividades; (v) inexistência de identificação das entidades envolvidas ou responsáveis pela execução das atividades previstas; (vi) definição de indicadores; (vii) omissão de resultados esperados das atividades; (viii) inexistência de calendarização para a execução das atividades. Estas falhas contribuem ativamente para (a) dificuldades de articulação entre os diferentes componentes do Plano (objetivos estratégicos, objetivos específicos e atividades) e (b) para a produção de obstáculos adicionais nos momentos de implementação, monitorização e avaliação do PNA 1325.

O PNA 1325 no período de 2011 a 2013 apresenta um grau de execução muito positivo com 86,6% das atividades previstas executadas, embora destas 22,2% se apresentem com insuficiência de indicadores e 6,7% parcialmente executadas. Quanto à tipologia das ações realizadas, estas foram na sua maioria ações de formação (37,3%), seguidas das ações de monitorização (17,6%) e de regulamentação (16,5%). Assim, pode afirmar-se que com a implementação deste Plano se deram passos significativos na

¹ O Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) cuja implementação tem a duração de cinco anos (2009-2013), foi avaliado por esta equipa em 2013, e os resultados que aqui se apresentam incidem apenas sobre a sua execução durante os anos 2011, 2012 e 2013 em virtude de não existirem relatórios que apresentem a execução de ações realizadas em 2009 e 2010.



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

sensibilização e formação dos atores envolvidos nos processos de construção de paz, incluindo as entidades decisoras e sociedade civil, sobre questões de igualdade de género e sobre a temática “mulheres, paz e segurança” e se progrediu no reforço das temáticas ligadas à igualdade e violência de género na agenda política e pública promovendo-se a importância da participação das mulheres em todas as fases dos processos de construção da paz.

A análise das dinâmicas processuais permitiu avaliar a articulação entre entidades envolvidas no PNA 1325. O grupo de trabalho constituído por representantes do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), do Ministério da Defesa Nacional (MDN), do Ministério da Administração Interna (MAI) e do Ministério da Justiça (MJ) funcionou de modo articulado e empenhado, com o envolvimento de todos os atores no planeamento deste PNA 1325. No entanto, os contributos daquelas entidades não foram completamente aproveitados. As perdas mais significativas entre as fases do planeamento e de elaboração (com redação final do Plano) foram a previsão de entidades responsáveis pela concretização e/ou monitorização das atividades e a previsão de um orçamento para a efetiva e completa execução das ações.

Na fase de implementação do PNA 1325, a CIG facilitou o processo de trocas entre as diversas entidades envolvidas centralizando informação e estimulando as trocas intersectoriais e interministeriais. Estas trocas foram avaliadas como positivas e fomentadoras de conhecimento com base na experiência parcelar de cada entidade. Por isto considera-se adequado ampliar os contextos e oportunidades para as trocas entre as diversas entidades envolvidas no PNA 1325 dando maior visibilidade às ações desenvolvidas no âmbito da paz e segurança.

Sugere-se que, face às transformações em curso no plano internacional caracterizado por interações de grande complexidade e interdependência, a Resolução CSNU 1325 (2000) seja enquadrada numa resposta nacional em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Este enquadramento por um lado conferiria maior robustez ao PNA 1325 e, por outro lado, beneficiaria do percurso entretanto feito por Portugal no âmbito das relações internacionais e da cooperação, em específico. O posicionamento do Estado português no CSNU é reconhecido internacionalmente, assim como pelos atores ligados ao processo de planeamento e de implementação deste PNA 1325. Assim, a (nova) agenda para a paz e segurança deve aproveitar este posicionamento inscrevendo de forma clara o próximo PNA 1325 no quadro dos Direitos Humanos.

A sustentabilidade diz respeito à análise da capacidade do instrumento em prolongar os seus impactos de uma forma duradoura. De acordo com a análise realizada, destacam-se





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

como fatores de influência negativa a persistência de preconceitos e estereótipos em torno das questões de género, sobretudo nos elementos masculinos das forças militares, atitudes que produzem resistências internas e uma marginalização sistemática da temática; os problemas existentes ao nível da gestão e disponibilidade de recursos financeiros para a execução das atividades, particularmente a ausência de um orçamento associado ao Plano; a escassez e/ou inexistência de estudos sobre o tema e de recursos humanos sensibilizados e tecnicamente competentes no tratamento da problemática da Igualdade de Género.

Em sentido contrário, destacam-se como fatores de influência positiva a constituição do grupo de trabalho que participou na elaboração e acompanhamento do Plano. Reconhece-se ainda que o tema da Igualdade de Género se encontra hoje reforçado em todos os atores envolvidos na execução deste instrumento, resultado por todos visto como consequência da existência do PNA 1325. Tendo em conta as limitações orçamentais com que o país se confronta, a sustentabilidade futura da temática passará ainda pela capacidade dos atores envolvidos em aproveitar atividades regularmente realizadas pelas respetivas entidades e nelas fazer o *mainstreaming* das questões de género.

A análise SWOT do Programa procura identificar os pontos fortes (*Strengths*), fracos (*Weaknesses*), oportunidades e ameaças relativamente ao seu processo de elaboração e acompanhamento; a sua operacionalização e efeitos ou impactos (capacidade do instrumento promover a mudança).

Relativamente aos pontos fortes observou-se a um grande esforço para promoção da igualdade de género como processo em construção no espaço socioprofissional de atuação, conduzindo gradualmente a reforço da visibilidade da temática, através da disseminação de manuais e ações de informação

Quanto aos pontos fracos presenciou-se sobretudo dificuldades ao nível da identificação de entidades envolvidas na execução das atividades e da identificação de entidades responsáveis pela execução dessas atividades, bem como grandes dificuldades orçamentais que restringem a plena execução do Plano.

Quanto às ameaças considera-se que a permanência de preconceitos essencialistas relativamente ao género podem prejudicar futuramente a efetiva dinamização do tema da igualdade de Género junto destas entidades, e conseqüentemente a execução dos objetivos estratégicos.





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

Relativamente às oportunidades, considera-se que estas encontram-se sobretudo na vontade de aprofundamento das dinâmicas estabelecidas no grupo de trabalho interministerial, assim como na determinação de investimento na lógica de trabalho em parceria, criando sinergias entre os ministérios e organismos diretamente envolvidos na implementação e execução do PNA 1325.



Introdução*

O Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (PNA 1325) responde a exigências nacionais no âmbito das políticas de igualdade de género, bem como como se revela um instrumento fundamental no cumprimento de compromissos assumidos a nível internacional.

No âmbito nacional, o PNA 1325 corresponde a uma fase de consolidação da política nacional no domínio da igualdade de género, dando cumprimento a orientações específicas inscritas no III Plano Nacional para a Igualdade — Cidadania e Género (2007 -2010). Adicionalmente, o PNA 1325 inscreve-se no IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e Não Discriminação (2011- 2013), que constitui um instrumento nacional de políticas públicas de promoção da igualdade. Os dois instrumentos encontram correspondência na área estratégica 14 (*Relações internacionais, cooperação e comunidades portuguesas*), nomeadamente na medida 86 (*Garantir a execução do Plano Nacional Ação para a Implementação da Resolução do CSNU 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança*).

A nível internacional, o PNA 1325 responde diretamente, por um lado, à Resolução n.º 1325 (2000), aprovada por unanimidade nas Nações Unidas; por outro, aos compromissos políticos assumidos pela UE para a promoção do papel das mulheres na consolidação da paz.

A Resolução n.º 1325 (2000), é um instrumento fundamental na criação da base política internacional para a promoção e defesa da transversalidade da dimensão da igualdade de género na prevenção, gestão e resolução de conflitos armados e em todas as fases dos processos de construção da paz, lançando, ao mesmo tempo, uma nova perspetiva sobre o papel das mulheres ao reconhecê-las não exclusivamente como vítimas que carecem de proteção, mas, também, como atores relevantes e capazes nestes processos. De forma mais específica, o documento:

*Informações retiradas do Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325.



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

- Reconhece os impactes específicos que os conflitos e as situações de insegurança têm sobre as vidas de mulheres, raparigas e meninas.
- Sublinha a centralidade do total envolvimento das mulheres nos esforços de manutenção e promoção da paz e da segurança,
- Destaca a necessidade de aumentar o seu papel nas tomadas de decisão no que respeita à prevenção e resolução de conflitos e à sua participação nas operações de paz.

Ainda no contexto dos compromissos internacionais, o PNA 1325 pretende concretizar as posições do Conselho da União Europeia (2008) dando orientações abrangentes para assegurar que as ações externas da UE sejam concebidas de modo a proteger as mulheres contra a violência e a contribuir para a igualdade entre homens e mulheres durante e após os conflitos armados e em situações de fragilidade².

De forma concreta, o PNA 1325 é entendido como o mecanismo mais eficaz para traduzir os objetivos e preocupações da Resolução n.º 1325 (2000) para a realidade. Com a finalidade de promover a inclusão da dimensão da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz e da promoção da segurança, o PNA 1325 enquanto instrumento de política pública interpreta a Resolução n.º 1325 (2000) de uma forma abrangente, o que inclui, para além da abordagem aos conflitos armados e ajuda humanitária, a promoção interna de coerência e articulação das políticas nacionais de desarmamento e de controlo de armas ligeiras, de segurança pública e de combate à violência de género na defesa dos direitos humanos, incluindo os das mulheres, raparigas e meninas.

A coordenação da implementação do PNA 1325 está a cargo de um grupo de trabalho constituído por um(a) representante de cada um dos ministérios envolvidos: Ministério dos Negócios Estrangeiros, da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério da Defesa Nacional, do Ministério da Administração Interna e do Ministério da Justiça. A este grupo de trabalho compete: a) a responsabilidade de execução dos objetivos específicos e das atividades propostas garantindo a colaboração entre todos os atores envolvidos; b) a mobilização dos recursos financeiros disponíveis; c) elaboração de um relatório anual de execução; c) elaboração de dois relatórios de avaliação, um intercalar e outro final.

² Posição definida no documento «Abordagem global da aplicação pela UE das Resoluções nºs 1325 (2000) e 1820 (2008) do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre as mulheres, a paz e a segurança», aprovado a 8 de Dezembro de 2008 no Conselho da União Europeia.

O grupo de trabalho é apoiado, no desenvolvimento da sua ação, pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), à qual compete assegurar os encargos logísticos do seu funcionamento.

Em 21 de junho de 2013 foi celebrado, após candidatura pública, um contrato de prestação de serviços entre a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género e o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas para elaborar um estudo de avaliação de três instrumentos de políticas públicas:

- IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e Não-discriminação (2011-2013)
- II Programa de Ação para a eliminação da Mutilação Genital Feminina (2011-2013)
- **Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas nº 1325**



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género



1. Âmbito e Objetivos do Estudo

O presente estudo tem como objeto a avaliação do Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (PNA 1325) e integrou-se no tipo de avaliação sumativa. Isto é, trata-se de uma avaliação que se dirige aos resultados após terminada a intervenção. A avaliação sumativa é particularmente adequada à produção de informação sobre resultados (Capucha et al, 1996; Guerra, 2000). Mas, não assumimos uma visão redutora deste tipo de avaliação, fazendo coincidir a avaliação sumativa com um determinado ponto na cronologia dos instrumentos de políticas públicas em análise. Pelo contrário, a avaliação sumativa, ainda que tendo lugar quando a intervenção já está finalizada, incidiu sobre todos os momentos desde a conceção, implementação e execução PNA 1325. Desta forma, trata-se de um sistema de avaliação integrada (Capucha et al, 1996).

O carácter sistémico deste estudo torna-se mais evidente se tivermos em consideração os objetivos principais:

- ✓ O Estudo de Avaliação do Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 e elaboração de um conjunto de recomendações resultantes da análise crítica em relação ao conteúdo e execução dos mesmos.
- ✓ Elaboração de linhas de orientação, com componentes estruturais, de adequação programática e de maior eficácia e sustentabilidade, que possam funcionar como um instrumento facilitador na elaboração de novos Planos.

1.1. A Estrutura do PNA 1325

Na tentativa de transpor os objetivos inscritos na Resolução 1325 das Nações Unidas (2000), o PNA 1325 é estruturado por 5 objetivos estratégicos, trinta (30) objetivos específicos e quarenta e quatro (45) atividades. Mais especificamente:

Objetivo estratégico 1:

Aumentar a participação das mulheres e integrar a dimensão da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz, incluindo em todos os níveis de decisão.

Neste objetivo estratégico inscrevem-se sete (7) objetivos específicos que se concretizam através de catorze (14) atividades.

Quadro 1 - Objetivo Estratégico 1

| Objetivo estratégico | Objetivo específico | Atividade |
|--|--|--|
| Aumentar a participação das mulheres e integrar a dimensão da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz, incluindo em todos os níveis de decisão. | Promover o aumento quantitativo de mulheres nas FA e nas FSS. | Eliminar progressivamente os condicionalismos de infra -estruturas ainda existentes. |
| | | Dinamizar campanhas de incentivo ao ingresso de mulheres nas FA e nas FSS. |
| | Promover a participação das mulheres e a inclusão da dimensão da igualdade de género em missões de apoio à paz e segurança. | Divulgar e publicitar as missões de paz, no sentido de esclarecer e fomentar a participação de mulheres nestas missões. |
| | | Realizar ações de sensibilização e informação junto do efetivo feminino das FSS e das FA de forma a incrementar as candidaturas para participação em missões de paz. |
| | | Realizar conferências sobre a perspectiva da igualdade de género nas missões de paz. |
| | | Referir nos pedidos de candidatura o incentivo à participação das mulheres. |
| | | Promover a nível nacional e internacional a importância da existência de um ponto focal para a igualdade de género nas missões internacionais. |
| | | Fazer levantamento e responder às necessidades específicas no que diz respeito aos aspetos logísticos. |
| | Promover a participação das mulheres e a inclusão da dimensão da igualdade de género nas missões técnicas de construção da paz e segurança e de reforço da boa governação. | Sensibilizar as entidades e instituições para a importância da participação de mulheres e a inclusão da dimensão da igualdade de género nas missões técnicas. |
| | | Considerar como critério de constituição de equipas técnicas a participação de mulheres. |
| | | Integrar, nos programas de reforço institucional, preocupações com a implementação da CEDAW e de outros instrumentos internacionais relevantes. |
| | Assegurar que, em geral, a intervenção externa do Estado a nível bilateral, multilateral e da UE e, em particular, os programas bilaterais de cooperação abordam, sempre que tal se revele adequado, | Integrar, no quadro da intervenção externa do Estado, designadamente das negociações bilaterais, o diálogo e o debate político sobre a temática. |

| | | |
|--|---|---|
| | a temática das «mulheres, paz e segurança». | |
| | Promover a nomeação de mulheres para o exercício de cargos nos organismos internacionais de apoio à construção da paz e segurança. | Divulgar regularmente os postos vagos em organismos da UE e em organismos internacionais, com referência expressa nos avisos ao presente objetivo do PNA1325. |
| | Promover a nomeação de mulheres para o exercício de cargos de decisão nos organismos internacionais de apoio à construção da paz e segurança. | Desenvolver e manter uma base de dados de mulheres potenciais candidatas a cargos em organismos internacionais no sítio dedicado ao PNA 1325. |

Objetivo estratégico 2:

Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção de paz, tanto sobre igualdade de género como sobre violência de género e ainda sobre outros aspetos relevantes das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.ºs 1325 (2000) e 1820 (2008).

Este objetivo estratégico é constituído por oito (8) objetivos específicos que se concretizam em onze (11) atividades.

Quadro 2 - Objetivo Estratégico 2

| Objetivo estratégico | Objetivo específico | Atividade |
|---|---|---|
| Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção de paz, tanto sobre igualdade de género como sobre violência de género e ainda sobre outros aspetos relevantes das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.ºs 1325 (2000) e 1820 (2008). | Promover a formação e a sensibilização das entidades decisoras para o papel das mulheres na construção e manutenção da paz e segurança. | Realizar ações de sensibilização, nomeadamente no âmbito dos cursos do INA. Realizar conferências, nomeadamente sobre a CEDAW e as lições PESD. |
| | Constituir uma bolsa de especialistas sobre o tema «mulheres, paz e segurança». | Identificar especialistas na área das «mulheres, paz e segurança». |
| | Promover a harmonização dos conteúdos programáticos sobre violência de género e sobre «mulheres, paz e segurança» na formação dos elementos que vão participar em missões internacionais. | Criar um referencial de formação em igualdade de género, incluindo legislação internacional referente aos direitos humanos e à proteção de mulheres e crianças, a temática da igualdade de género, da violência sexual e da violência de género, a Resolução Pacífica de Conflitos, o CEDAW, a CDC, bem como a plataforma de Ação de Pequim. Traduzir o <i>Gender & Security Sector Reform Kit</i> para português. |
| | Garantir formação sobre o papel das mulheres nos processos de construção e manutenção da paz às pessoas que participam em missões de paz e segurança. | Realizar ações de formação sobre «mulheres, paz e segurança», incluindo ações específicas sobre violência sexual e violência de género, nomeadamente aos contingentes. Realizar conferências durante o aprontamento. |
| | Integrar a dimensão da igualdade de género na formação dirigida aos | Criar um módulo específico sobre igualdade de género nas ações de |

| | | |
|--|--|---|
| | agentes de cooperação, bem como a voluntários e voluntárias. | formação, dirigidas aos agentes de cooperação e aos voluntários. |
| | Promover o intercâmbio e divulgação das experiências vividas entre elementos destacados em missões de paz e segurança. | Realizar encontros para troca de experiências. |
| | Promover a introdução da temática «mulheres, paz e segurança» na formação contínua de professores, no âmbito da educação para a cidadania. | Integrar a temática «mulheres, paz e segurança» nas ações de formação contínua de professores. |
| | Promover a integração da temática «mulheres, paz e segurança» no âmbito da educação para a cidadania numa perspetiva de educação para a paz. | Integrar a temática «mulheres, paz e segurança» na área da educação para a cidadania nas escolas. |

Objetivo estratégico 3:

Promover e proteger o respeito pelos direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas nas zonas de conflito e pós -conflito, tendo em conta a necessidade de: a) Prevenção e eliminação da violência de género contra elas perpetrada; b) Promoção do empoderamento das mulheres.

Este objetivo estratégico é concretizado através de oito (8) atividades que se inscrevem em seis (6) objetivos específicos.

Quadro 3 - Objetivo Estratégico 3

| Objetivo estratégico | Objetivo específico | Atividade | |
|--|--|--|--|
| Promover e proteger o respeito pelos direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas nas zonas de conflito e pós -conflito, tendo em conta a necessidade de: a) Prevenção e eliminação da violência de género contra elas perpetrada; b) Promoção do empoderamento das mulheres. | Promover a realização de uma campanha ao nível da CPLP sobre violência de género. | Desenvolver as diligências para a realização da campanha. | |
| | Divulgar os códigos de conduta existentes para os elementos que integram missões de paz. | Traduzir para português os códigos de conduta internacionais existentes, nomeadamente os da UE, ONU e NATO. | |
| | Promover o respeito pelos direitos humanos, incluindo os das mulheres, raparigas e meninas, na agenda política bilateral e multilateral. | Incluir os direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas no diálogo político bilateral e multilateral sobre países em situação de conflito e pós -conflito. | |
| | Incorporar a dimensão da igualdade de género nas atividades de promoção do desenvolvimento. | Concretizar, sempre que possível, a dimensão de igualdade de género nas atividades de promoção do desenvolvimento. | |
| | Apoiar o reforço da participação das mulheres e raparigas e a defesa dos seus direitos humanos, poder e influência. | | Capacitar, sempre que possível, grupos de mulheres -alvo para o desenvolvimento de atividades locais de reconstrução e emprego e atividades geradores de rendimento. |
| | | | Promover, sempre que possível, ações em prol da informação e do empoderamento de mulheres e raparigas, incluindo educação de adultos. |
| | | Promover, sempre que possível, ações de educação/ sensibilização das mulheres e raparigas em | |

| | | |
|--|---|--|
| | | questões de saúde, designadamente no que respeita ao VIH/sida. |
| | Incentivar a realização de ações de cooperação que tenham como objetivo a promoção e o reforço das redes sociais de mulheres. | Apoiar, sempre que possível, projetos que promovam parcerias entre organizações da sociedade civil, nomeadamente de mulheres, jovens, igrejas, secções de mulheres de partidos políticos, etc., em países terceiros. |

Objetivo estratégico 4:

Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática «mulheres, paz e segurança», incluindo a formação e sensibilização de entidades decisoras e opinião pública.

Este objetivo estratégico é constituído por seis (6) objetivos específicos que se concretizam através de nove (9) atividades.

Quadro 4 - Objetivo Estratégico 4

| Objetivo estratégico | Objetivo específico | Atividade |
|--|---|---|
| Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática «mulheres, paz e segurança», incluindo a formação e sensibilização de entidades decisoras e opinião pública. | Criar um sítio na Internet PNA 1325 | Criar e gerir um sítio na Internet sobre o PNA 1325. |
| | Reunir e trabalhar regularmente os dados exigidos pelos indicadores adotados pelo Conselho Emprego e Política Social (EPSCO) da UE para o acompanhamento da execução da Plataforma de Ação de Pequim. | Recolher informação após cada missão que corresponda aos indicadores adotados. |
| | | Recolher regularmente, em cada área ministerial, a informação exigida pelos indicadores. |
| | Aprofundar e desenvolver a área das «mulheres, paz e segurança» no âmbito do Sistema Estatístico Nacional. | Criar um grupo de trabalho com o Instituto Nacional de Estatística de forma a identificar eventuais indicadores e dados estatísticos passíveis de serem trabalhados e integrados no Sistema Estatístico Nacional. |
| | Promover o reforço do apoio à investigação relacionada com o tema «mulheres, paz e segurança» pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). | Integrar a temática «mulheres, paz e segurança» na lista de áreas a serem contempladas nos concursos nacionais da FCT para o financiamento da investigação científica. |
| | Informar e sensibilizar a opinião pública relativamente à temática «mulheres, paz e segurança». | Realizar uma sessão pública de apresentação do PNA 1325 com participação política, sociedade civil e presença da UE, ONU, IANSA. |
| | | Editar e publicar o PNA 1325 em versão bilingue (português e inglês). |
| | | Promover sessões dirigidas ao público em geral sobre a temática «mulheres, paz e segurança». |
| | Sensibilizar os órgãos de comunicação social para a temática. | Produzir um <i>kit</i> com informação relevante sobre o tema destinado aos media. |

Objetivo estratégico 5:

Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução n.º 1325 (2000).

Este objetivo estratégico concretiza-se através de duas (2) atividades que se inscrevem em três (3) objetivos específicos.

Quadro 5 - Objetivo Estratégico 5

| Objetivo estratégico | Objetivo específico | Atividade |
|---|---|---|
| Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução n.º 1325 (2000). | Apoiar projetos, que estejam de acordo com a Resolução n.º 1325 (2000) e demais legislação internacional sobre a perspectiva da igualdade de género. | Inexistente |
| | Disseminar informação sobre a ação de pessoas e entidades da sociedade civil relacionada com a temática da Resolução n.º 1325 (2000) em situações de conflito ou pós -conflito. | Prever no sítio na Internet uma área reservada à sociedade civil. |
| | Incluir representantes da sociedade civil portuguesa no processo de avaliação da implementação do PNA 1325. | Integrar representantes da sociedade civil no grupo de trabalho de implementação, acompanhamento e avaliação do PNA 1325. |

Para o cumprimento dos objetivos estratégicos e específicos do PNA 1325, bem como para o desenvolvimento das atividades que os concretizam foi constituído um grupo de trabalho responsável pela coordenação da implementação do Plano, nomeadamente:

“ (...) pelo desenvolvimento das diligências necessárias à realização dos objetivos específicos e atividades propostas garantindo a estreita colaboração com os serviços e organismos envolvidos na sua execução, pelo eventual alargamento do grupo de trabalho a outras parcerias ou entidades, pela mobilização dos recursos financeiros disponíveis, pela elaboração de um relatório anual de execução, bem como pela elaboração de dois relatórios de avaliação, um intercalar e outro final.”

In, PNA 1325

A integração e partilha entre os diferentes organismos apresenta o potencial de responder ativamente às dimensões possíveis de ser intervencionadas, de maneira a atender efetivamente ao compromisso selado por Portugal para a implementação da Resolução nº 1325 das Nações Unidas (2000).

O Estudo de Avaliação do Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 teve como objetivo:

- ✓ A elaboração de um conjunto de recomendações resultantes da análise crítica em relação ao conteúdo e execução do mesmo;
- ✓ A elaboração linhas de orientação, com componentes estruturais, de adequação programática e promotoras de maior eficácia e sustentabilidade, que possam funcionar como um instrumento facilitador e adequado na elaboração de futuros Planos, tendo uma vertente prospetiva.

1.2. Estratégia Metodológica

A **estratégica metodológica** para a realização do Estudo de Avaliação do Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (PNA 1325) consistiu na aplicação dos seguintes instrumentos de análise:

- a) Análise Documental**
- b) Metodologia Participativa em Reuniões de Trabalho**

a) Análise Documental

Uma das componentes essenciais da estratégia metodológica utilizada na realização do Estudo de Avaliação do PNA 1325 consistiu na análise documental dos Relatórios Intercalares da CIG de 2011, 2012 e 2013.

Esta análise documental permitiu compilar, num documento único a síntese das ações realizadas no âmbito do Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325. Subsequentemente criou-se uma base de dados que possibilitou avaliar o grau de execução das 45 atividades previstas e dos 30 objetivos específicos propostos no Plano bem como a sua pertinência, coerência, adequabilidade e efetividade. Proporcionou ainda a caracterização do tipo de ações executadas.

b) Metodologia Participativa em Reuniões de Trabalho

Com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre os processos de implementação e consolidação dos objetivos propostos, procurou-se dar voz aos intervenientes diretos na execução do PNA 1325 em dois momentos distintos.

Numa primeira fase, foram convidadas 20 organizações estatais e organizações da sociedade civil, selecionados segundo o seu envolvimento e execução das medidas do Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas nº 1325 em conjunto com outras entidades que desenvolveram ações na área estratégica nº 9 Violência de Género e nº14 Relações Internacionais, Cooperação e Comunidades Portuguesas do IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e Não-Discriminação (2011-2013), e também no II Plano de Ação para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina (2011-2013). Contamos com a presença de 12 Instituições (19 participantes).

Na segunda fase, foram convidados os representantes dos cinco Ministérios representados no Grupo de Trabalho do PNA 1325, os representantes dos três ramos das Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança. Na sessão de trabalho contamos com a presença de 4 Instituições (6 participantes³).

Para a ambas as sessões foram elaborados guiões orientadores (anexo 1 e 2) e enviados previamente às entidades participantes, de modo a prepararem a sua intervenção na sessão de trabalho de modo eficaz e eficiente coligindo as várias experiências de boas práticas e identificando os principais constrangimentos que inibiram a execução das medidas com o objetivo a privilegiar dois princípios básicos:

✓ **Igualdade:** todos têm a mesma oportunidade de participar independentemente do seu lugar na estrutura ou no processo de execução do Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas nº 1325.

✓ **Transparência:** As entidades participantes estão presentes durante o processo de produção de informação (são os produtores da informação) e têm acesso à informação produzida.

A sessão de trabalho teve a duração de um dia, em mesa redonda, foi orientada por três facilitadores da discussão e segundo técnicas de facilitação de discussão e, esclarecimento da informação produzida.

Através da estratégia metodológica realizada cumpriram-se os **critérios de avaliação** propostos no estudo, nomeadamente:

³ Tentou-se envolver todas as entidades (estatais e não-estatais) que foram chamadas a executar as atividades previstas no PNA 1325 nas sessões de trabalho. No entanto, houve entidades que nunca estiveram presentes nas sessões de trabalho, como por exemplo a Presidência do Conselho de Ministros.

- ✓ **Pertinência e Adequabilidade** do instrumento permitiu compreender de que modo os objetivos, as atividades e medidas estão adaptados ao contexto Nacional.
- ✓ **Coerência** interna do instrumento permitiu identificar o grau de correspondência e os tipos de contribuição entre os objetivos, as atividades e as medidas.
- ✓ **Sustentabilidade** permitiu conhecer a implementação e consolidação das estratégias utilizadas do Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas nº 1325 e o impacto das ações de forma duradoura.
- ✓ **Análise SWOT** apontando os pontos fortes e fracos do Plano, oportunidades e ameaças. Analisa o conjunto de riscos e obstáculos à sustentabilidade das intervenções.
- ✓ **Dinâmicas Processuais** na medida em que permitiu compreender as questões relativas ao processo de tomada de decisão e a sua influência e identificação de capacidades e dificuldades de articulação e mobilização das diferentes instituições bem como as suas atribuições na execução do Plano.



2. Avaliação do Plano

2.1. Condições para o Plano

- Coerência interna do PNA 1325

A análise da coerência interna do PNA 1325 permite identificar o grau de correspondência e os tipos de contribuição entre os seus diferentes componentes (sectores de intervenção, objetivos, medidas, intervenientes, grupos-alvo e parcerias, atividades). De forma concreta, neste momento pretende-se responder à seguinte questão: será o PNA 1325 um instrumento coerente na sua constituição interna?

Procurando responder a esta questão fundamental a análise da coerência do PNA 1325 enquanto instrumento de política pública tem em consideração dois diferentes níveis do enquadramento lógico do PNA 1325:

- Coerência ao nível da estrutura;
- Coerência ao nível do sistema de operacionalização e implementação.

Coerência ao nível da estrutura do PNA 1325

No primeiro nível de análise, o enfoque centra-se na coerência e consistência da estrutura do IV PNI enquanto instrumento de política pública.

O contexto institucional, político e jurídico em que se insere o PNA 1325 exige o desenho de uma resposta política com um nível de complexidade elevado. Por um lado, o PNA 1325 enquanto instrumento de política pública fica obrigado a concretizar a resposta aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português; por outro, o PNA 1325 tem a responsabilidade de facultar a articulação entre diferentes sectores, departamentos e ministérios envolvidos nas questões da cooperação, desenvolvimento, defesa e segurança. Na tentativa de enfrentar a complexidade desta realidade, o PNA 1325 apresenta-se estruturado tendo em consideração diferentes objetivos estratégicos.

Quadro 6 - Objetivo Estratégico PNA 1325

| Objetivos estratégicos PNA 1325 | |
|---------------------------------|---|
| 1 | Aumentar a participação das mulheres e integrar a dimensão da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz, incluindo em todos os níveis de decisão. |
| 2 | Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção de paz, tanto sobre igualdade de género como sobre violência de género e ainda sobre outros aspetos relevantes das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.ºs 1325 (2000) e 1820 (2008). |
| 3 | Promover e proteger o respeito pelos direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas nas zonas de conflito e pós -conflito, tendo em conta a necessidade de: a) Prevenção e eliminação da violência de género contra elas perpetrada; b) Promoção do empoderamento das mulheres. |
| 4 | Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática «mulheres, paz e segurança», incluindo a formação e sensibilização de entidades decisoras e opinião pública. |
| 5 | Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução n.º 1325 (2000). |

A circunscrição do PNA 1325 a cinco objetivos estratégicos revela-se um produto virtuoso do processo de planeamento, destacando-se os seguintes fatores ou elementos essenciais que constituem a **relativa robustez da orientação estratégica** deste PNA:

Em primeiro lugar, permite que os diferentes componentes da estrutura do PNA 1325 (objetivos estratégicos, objetivos específicos e atividades) funcionassem, na sua globalidade e de forma genérica, como um conjunto integrado. Isto é, esta estrutura não autoriza a autonomização das atividades e não permite que elas funcionem de forma independente dos outros componentes do PNA 1325 (objetivos estratégicos e objetivos específicos). De forma global, quando se desenvolve uma determinada atividade sabe-se com que finalidade ela é feita e em que medida contribuirá para a execução do PNA 1325.

Em segundo lugar, o desenho integrado de objetivos específicos e de atividades que contribuem diretamente para a sua concretização evita a dispersão do Plano em torno de uma grande diversidade de atividades.

Em terceiro lugar, facilita o enfoque dos atores-chave envolvidos na execução do PNA 1325, evitando a dispersão de esforços e recursos, ou a sua saturação no desenvolvimento e implementação de um Plano cujos objetivos e finalidades pudessem ser difusas.

Estas são virtualidades que no atual contexto de restrições orçamentais e de recursos humanos se traduzem num importante contributo para a concretização do PNA 1325.

A robustez da orientação estratégica deste instrumento é, contudo, afetada por uma importante fragilidade no processo de planeamento e na estruturação do PNA 1325: **a omissão da ligação entre esta orientação estratégica** (dividida em cinco vetores ou objetivos estratégicos) **e um diagnóstico ou avaliação ex-ante**. Porque, para garantir e demonstrar que a orientação estratégica responde e se adequa à realidade a ser



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

intervencionada, a definição de cada um dos objetivos estratégicos (que funcionam na prática como vetores fundamentais da intervenção do PNA 1325) deveria ter sido orientada pela identificação clara de pontos nodais onde se intersectassem; (i) diferentes necessidades, problemas ou desafios entre os quais fosse possível perceber conexões, causalidades e interdependências; (ii) um conjunto de objetivos cuja concretização através de medidas específicas contribuísse efetivamente para a ultrapassagem ou solução daquele feixe de problemas, necessidades e desafios.

Sendo, obviamente, necessário o enquadramento do PNA 1325 no cenário institucional e político dos compromissos internacionais do Estado português, a verdade é que este tipo de enquadramento não será suficiente para a produção de uma visão clara sobre a pertinência e a adequabilidade do PNA 1325 à realidade portuguesa e às necessidades de resposta do Estado português em contexto de cooperação internacional. De forma concreta, a omissão de um diagnóstico e de um cenário de partida inviabilizam um entendimento profundo dos critérios e fundamentos que presidiram à seleção dos objetivos estratégicos de intervenção do PNA 1325, da sua orientação estratégica e das suas opções operacionais de intervenção (atividades). Isto é, a estrutura do PNA 1325 apresenta uma **fragilidade quanto à apresentação da pertinência e adequabilidade do PNA 1325 e das suas opções à realidade sobre a qual pretende atuar.**

Atendendo ao facto de que este PNA 1325 foi elaborado no âmbito de um grupo de trabalho interministerial específico, admitimos que alguma forma de trabalho diagnóstico terá sido elaborado pelo que o problema se encontrará na não visibilização dos resultados do trabalho dessa fase primordial do processo de planeamento.

Coerência ao nível do sistema de operacionalização e implementação do PNA 1325.

Neste segundo nível, a análise desloca-se do plano mais conceptual em torno da estrutura do PNA para uma dimensão mais operacional. Neste momento a análise recai sobre a forma de sistematização e operacionalização do PNA 1325, permitindo aferir em que medida e de que forma os diferentes componentes (objetivos estratégicos, objetivos específicos, atividades) se articulam entre si.



A análise do sistema de operacionalização do PNA 1325 não deixa de revelar algumas fragilidades que podem ter importantes consequências. Identificam-se dois grandes blocos de problemas:

Por um lado, a análise permitiu aferir que **os objetivos estratégicos, os objetivos específicos e as atividades nem sempre constituem um conjunto integrado**. A desarticulação, por vezes, verificada deve-se a quatro fatores essenciais:

- (i) Ausência ou omissão de diagnóstico ou avaliação ex-ante;
- (ii) À formulação dos objetivos estratégicos;
- (iii) A formulação dos objetivos específicos
- (iv) A formulação das atividades

Por outro lado, **a grelha que sistematiza os objetivos específicos, as atividades propostas e os indicadores de resultado é afetada por problemas que se revelam particularmente críticos para as fases de implementação, monitorização e avaliação:**

- (i) Identificação das entidades envolvidas na execução da medida – ausência de um responsável principal;
- (ii) Definição de indicadores;
- (iii) Omissão de resultados esperados;
- (iv) Inexistência de calendarização.

Ausência ou omissão de diagnóstico ou avaliação ex-ante

Para garantir que áreas estratégicas, objetivos estratégicos, objetivos específicos e atividades funcionassem como um conjunto plenamente integrado, à definição de cada um dos objetivos estratégicos de intervenção deveria ter presidido a identificação clara de pontos nodais onde se intersectassem, por um lado, diferentes necessidades, problemas ou desafios entre os quais fosse possível perceber conexões, causalidades e interdependências e, por outro, um conjunto de objetivos específicos cuja concretização através de medidas específicas contribuísse efetivamente para a ultrapassagem ou solução daquele feixe de problemas, necessidades e desafios.

De forma prática, a inexistência ou omissão de um diagnóstico ou cenário de base que permitisse enquadrar e sustentar a pertinência e adequação do PNA 1325 à realidade dificulta, ainda que pontualmente, o entendimento da ligação entre os diferentes componentes deste instrumento de política pública: a ligação e a dependência entre objetivos estratégicos, objetivos específicos e atividades.

Adicionalmente, esta falha permite que os objetivos estratégicos (que funcionam como verdadeiras linhas de intervenção prioritária) não sejam mutuamente exclusivos e que entre eles possam existir zonas de sobreposição.

Formulação de objetivos estratégicos

A análise da formulação dos objetivos estratégicos do PNA 1325 revela dois tipos de problemas:

- (i) Objetivos estratégicos que não são mutuamente exclusivos. A sua formulação revela importantes zonas de sobreposição. Desta forma, diferentes linhas orientadoras da ação concorrem entre si e assistimos à multiplicação de atividades com elevado grau de semelhança ou reprodução de atividades em diferentes linhas de orientação estratégica do PNA 1325.
- (ii) Objetivos estratégicos cuja formulação remete para elevados níveis de especificidade através da sua desagregação em dimensões muito particulares de ação. O enunciado destes objetivos estratégicos torna-se num misto entre uma finalidade fundamental e a indicação de objetivos específicos a concretizar. Este tipo de formulação dificulta (nas fases de implementação, acompanhamento e avaliação) o entendimento da ligação entre os objetivos específicos, as atividades que os concretizam e as dimensões em que se desdobra o objetivo estratégico.

Quadro 7 - Sobreposição entre diferentes objetivos estratégicos

| Sobreposição entre diferentes objetivos estratégicos | | | |
|--|---|--|---|
| | Objetivo estratégico 2: Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção de paz, tanto sobre igualdade de género como sobre violência de género e ainda sobre outros aspetos relevantes das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.ºs 1325 (2000) e 1820 (2008). | Objetivo estratégico 4: Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática «mulheres, paz e segurança», incluindo a formação e sensibilização de entidades decisoras e opinião pública. | Objetivo estratégico 5: Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução n.º 1325 (2000). |
| Objetivo estratégico 2: Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção de paz, tanto sobre | - | Zona de sobreposição: Os objetivos estratégicos apontam na direção da formação de atores envolvidos nos processos | - |



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

| | | | |
|--|---|-----------------------|--|
| igualdade de género como sobre violência de género e ainda sobre outros aspetos relevantes das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.ºs 1325 (2000) e 1820 (2008). | | de construção de paz. | |
| Objetivo estratégico 4: Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática «mulheres, paz e segurança», incluindo a formação e sensibilização de entidades decisoras e opinião pública. | - | - | Zona de sobreposição: Os objetivos estratégicos pretendem garantir o envolvimento de públicos mais alargados no âmbito da implementação da Resolução 1325. |
| Objetivo estratégico 5: Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução n.º 1325 (2000). | - | - | - |

Quadro 8 - Enunciado do objetivo estratégico V/S especificidade de atuação

| Enunciado do objetivo estratégico | Estratégia V/S especificidade de atuação | |
|---|---|--|
| | Identificação de finalidade fundamental | Identificação de dimensões específicas de ação |
| Objetivo estratégico 3: Promover e proteger o respeito pelos direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas nas zonas de conflito e pós -conflito, tendo em conta a necessidade de: a) Prevenção e eliminação da violência de género contra elas perpetrada; b) Promoção do empoderamento das mulheres. | “Promover e proteger o respeito pelos direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas nas zonas de conflito e pós –conflito (...)” | “(…) tendo em conta a necessidade de: a) Prevenção e eliminação da violência de género contra elas perpetrada; b) Promoção do empoderamento das mulheres.” |

Formulação dos objetivos específicos

A falta de clareza de alguns enunciados dos objetivos específicos é um dos problemas identificado no PNA 1325. De forma concreta, detetam-se dois tipos de problemas na formulação dos objetivos específicos:

- (i) Objetivos específicos cuja formulação é o somatório de vários objetivos;
- (ii) Objetivos específicos para os quais não são identificadas quaisquer atividades que os concretizem e deem corpo.





Quadro 9 - Exemplos de objetivos específicos cuja formulação é um somatório de vários objetivos

| Exemplos de objetivos específicos cuja formulação é um somatório de vários objetivos | | |
|---|---|----------|
| Objetivo estratégico | Objetivo específico | Problema |
| Aumentar a participação das mulheres e integrar a dimensão da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz, incluindo em todos os níveis de decisão. | Promover a participação das mulheres E a inclusão da dimensão da igualdade de género em missões de apoio à paz e segurança. | 2 em 1 |
| | Promover a participação das mulheres E a inclusão da dimensão da igualdade de género nas missões técnicas de construção da paz e segurança e de reforço da boa governação. | |
| Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção de paz, tanto sobre igualdade de género como sobre violência de género e ainda sobre outros aspetos relevantes das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.ºs 1325 (2000) e 1820 (2008). | Promover a formação E a sensibilização das entidades decisoras para o papel das mulheres na construção e manutenção da paz e segurança. | 2 em 1 |

Quadro 10 - Objetivo específico que não é concretizado em atividades

| Objetivo específico que não é concretizado em atividades | | |
|---|---|-------------------------------|
| Objetivo estratégico | Objetivo específico | Problema |
| Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução n.º 1325 (2000). | Apoiar projetos, que estejam de acordo com a Resolução n.º 1325 (2000) e demais legislação internacional sobre a perspetiva da igualdade de género. | Atividades não identificadas. |

Formulação das atividades

Um problema identificado no PNA 1325 está relacionado com a pouca clareza de alguns dos enunciados das atividades propostas no Plano. De forma concreta, no PNA 1325 detetam-se dois tipos de problemas na formulação das atividades:

- (i) Atividades cuja formulação é um somatório de várias atividades;
- (ii) Atividades cuja formulação é demasiado genérica e não remete para meios ou ações concretas que visam atingir um determinado fim ou objetivo. Nestes casos é frequente a confusão entre a formulação de atividades e de objetivos específicos.

Quadro 11 - Exemplos de Atividades cuja formulação é um somatório de várias medidas

| Objetivo estratégico | Objetivo específico | Atividade | Problema |
|---|--|---|----------|
| 1 Aumentar a participação das mulheres e integrar a dimensão da igualdade de | 3 Promover a eliminação dos constrangimentos de natureza logística inibidores | Fazer levantamento e responder às necessidades específicas no que diz respeito aos aspetos logísticos | 2 em 1 |

| | | | |
|--|---|---|--------|
| <i>género em todas as fases dos processos de construção da paz, incluindo em todos os níveis de decisão.</i> | da participação das mulheres nas missões de apoio à paz e segurança. | | |
| | 4 Promover a participação das mulheres e a inclusão e a dimensão da igualdade de género nas missões técnicas de construção da paz e segurança e reforço da boa governação. | Sensibilizar as entidades e instituições para a importância da participação de mulheres e a inclusão da dimensão da igualdade de género nas missões técnicas. | 2 em 1 |

Quadro 12 - Exemplos de Atividades cuja formulação é demasiado genérica e não remete para meios ou ações concretas que visam atingir um determinado fim ou objetivo

| <i>Objetivo estratégico</i> | <i>Objetivo específico</i> | <i>Atividade</i> | <i>Problema</i> |
|--|---|---|---|
| 1 <i>Aumentar a participação das mulheres e integrar a dimensão da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz, incluindo em todos os níveis de decisão.</i> | 4 Promover a participação das mulheres e a inclusão e a dimensão da igualdade de género nas missões técnicas de construção da paz e segurança e reforço da boa governação. | Sensibilizar as entidades e instituições para a importância da participação de mulheres e a inclusão da dimensão da igualdade de género nas missões técnicas. | A atividade deveria indicar o que se faz e como se faz. |
| 3 <i>Promover e proteger o respeito pelos direitos das mulheres, raparigas e meninas nas zonas de conflito e pós-conflito, tendo em conta a necessidade de: (a) prevenção e eliminação da violência de género contra elas perpetrada; (b) a promoção do empoderamento das mulheres.</i> | 1 Promover a realização de uma campanha ao nível da CPLP sobre violência de género. | Desenvolver as diligências para a realização da campanha. | A atividade deveria indicar o que se faz e como se faz. |
| | 4 Incorporar a dimensão da igualdade de género nas atividades de promoção do desenvolvimento | Concretizar, sempre que possível, a dimensão da igualdade de género nas atividades de promoção do desenvolvimento. | A atividade deveria indicar o que se faz e como se faz. Confusão entre objetivo específico e atividade. |

Identificação das entidades envolvidas na execução das medidas – ausência de uma responsável principal

A grelha de sistematização e operacionalização do PNA 1325 não identifica as entidades envolvidas e/ou responsáveis pela execução de cada atividade específica. Esse espaço de responsabilização pela execução parece seguir uma lógica de parceria desejada na metodologia de operacionalização do PNA 1325:

“Uma boa implementação do PNA 1325 necessita de um sistema eficaz de acompanhamento e avaliação, prevendo-se a constituição de um grupo de trabalho responsável pela implementação do PNA 1325.

O grupo de trabalho será constituído por, pelo menos, um(a) representante nomeado por despacho conjunto dos ministérios diretamente envolvidos na execução do PNA 1325 (MNE, PCM, MDN, MAI e MJ) (...)

O grupo de trabalho ficará responsável pela coordenação da implementação do Plano, nomeadamente pelo desenvolvimento das diligências necessárias à realização dos objetivos específicos e atividades propostas garantindo a estreita colaboração com os serviços e organismos envolvidos na sua execução, pelo eventual alargamento do grupo de trabalho a outras parcerias ou entidades, pela mobilização dos recursos financeiros disponíveis, pela elaboração de um relatório anual de execução, bem como pela elaboração de dois relatórios de avaliação, um intercalar e outro final.”

in, PNA 1325

A inexistência de identificação das entidades responsáveis ou envolvidas na execução de cada uma das atividades previstas é, potencialmente, geradora de desresponsabilização, porque, com ela coexiste:

- (i) Uma indefinição quanto à obrigatoriedade de cada entidade efetivamente responder a cada uma das atividades inscrita nos diferentes objetivos estratégicos do PNA 1325, permitindo que cada entidade interprete e decida que medidas executar ou abandonar;
- (ii) Insuficiente trabalho em rede e reduzida capacidade da CIG em se afirmar como produtora dessa plataforma de trabalho. Este cenário permite que cada entidade envolvida execute a medida de forma isolada e apenas de acordo com as suas competências e recursos.

Definição de indicadores

Na análise da grelha de operacionalização do PNA 1325 é frequente encontrarmos problemas relacionados com os indicadores de resultado. O problema mais comum é a desadequação dos indicadores às medidas que pretendem medir a execução.

Este problema de desadequação deve-se, pelo menos parcialmente, ao facto de se pretender medir diretamente a concretização das atividades através dos indicadores, quando na verdade estes indicadores deveriam medir, em primeira instância, os resultados esperados (os outputs) das atividades. Por esta razão, se revela a importância e os efeitos da não inclusão de uma coluna destinada aos resultados esperados na grelha de operacionalização do PNA 1325.

Omissão de resultados esperados

A grelha sistematizadora do PNA 1325 omite uma coluna fundamental, aquela onde se identificariam para cada atividade proposta os resultados esperados (se possível quantificáveis). A inexistência de resultados esperados neste sistema de operacionalização do PNA 1325 tem consequências práticas:

- Ao nível da monitorização e avaliação. Dificulta a avaliação da efetividade do plano, nomeadamente no que diz respeito à análise da execução física, determinando um nível muito genérico de avaliação da execução.
- Este problema afeta a definição de indicadores precisos e rigorosos para a execução das medidas.
- A omissão dos resultados esperados por medida proposta dificulta a avaliação do grau de execução de uma determinada medida, mesmo que os indicadores estejam bem definidos e sejam precisos.
- Não se percebe de que forma ou através de que resultados esperados (outputs) cada uma das medidas contribui para a concretização dos objetivos enunciados no PNA 1325.

Inexistência de calendarização

A inexistência de uma sequência entre as atividades previstas para a concretização de cada objetivo específico ou a inexistência de um calendário para a sua implementação, contribui para:

- Desmobilização por parte das entidades envolvidas na execução que não têm uma meta temporal para cumprir (não havendo calendarização as medidas não entram na agenda);
- Promove o adiamento da implementação de medidas sem necessidade de justificação (não há calendário, não há atraso), determinando também problemas adicionais ao trabalho de acompanhamento e avaliação do PNA 1325;
- Promove a concentração da execução de muitas medidas na fase final da vigência do PNA 1325;

- Impossibilidade de aferir se uma medida está realmente executada antes do final da vigência do PNA 1325, oferecendo problemas adicionais ao acompanhamento, a avaliações intercalares e à avaliação final.
- Aumenta o risco de não execução de determinadas medidas
- Dificulta a instituição de um ritmo de trabalho e de rotinas de trabalho na igualdade de género (sobretudo em instituições públicas pouco habituadas a trabalhar o tema)

2.2. Execução

Para se medir o grau de execução do Plano Nacional de Ação para implementação da Resolução do Conselho das Nações Unidas nº 1325 (2000), sobre “mulheres, paz e segurança”, foi efetuada uma análise aos Relatórios de execução produzidos pela CIG Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género relativos ao período 2011-2013.

A Informação foi recolhida numa base de dados e foram analisados cada um dos cinco objetivos estratégicos tendo em conta uma apreciação dos objetivos específicos e o grau de concretização das atividades propostas no Plano.

Com o objetivo de verificar a correspondência das ações realizadas no terreno com aquelas que se encontravam previstas no instrumento foi realizada uma análise à execução física na qual se procedeu à classificação das medidas tendo por base os indicadores de avaliação identificados no Plano. Paralelamente, procurou-se verificar se o público-alvo contemplado nas ações, bem como as entidades intervenientes na sua execução, correspondiam ao que se encontrava previsto no instrumento.

A avaliação da execução física teve por base os indicadores de resultados que se encontravam identificados para cada medida no documento do Plano. Foi assim concebida uma escala de classificação com as seguintes cinco categorias:

a) Executada (E) – categoria atribuída quando os dados reunidos permitem considerar que pelo menos uma das atividades realizadas no âmbito daquela medida cumpre integralmente a totalidade dos indicadores;

b) Parcialmente Executada (PE) – categoria atribuída quando os dados reunidos permitem concluir que a medida não foi totalmente concretizada ou se encontra ainda a decorrer;

c) Executada com Insuficiência de Indicadores (EII) – categoria atribuída quando os dados reunidos indicam que a medida se encontra executada, mas as atividades reportadas não cumprem a totalidade dos indicadores

d) Não Executada (NE) - categoria atribuída quando os dados reunidos permitem concluir que não foi realizada qualquer atividade no âmbito daquela medida;

e) Ausência de Dados (AD) – categoria atribuída quando não existem dados para avaliar a execução da medida.

Tendo em conta esta categorização, ao longo do capítulo considera-se como taxa de sucesso o somatório das medidas **executadas, parcialmente executadas e executadas com insuficiência de dados**, na medida em que todas elas envolvem a concretização de ações que dão cumprimento ao Plano.

O quadro abaixo (Quadro 13) revela o panorama global da execução física das atividades (no total de 45), distribuídas ao longo dos objetivos específicos deste instrumento. Como se pode verificar, a taxa de sucesso do PNA 1325 é elevada. Situou-se nos 86,6% embora 28,9% das ações concretizadas se apresentem com insuficiência de indicadores.

É no objetivo estratégico 1 e 2 que se encontra o maior número de atividades realizadas; contudo na sua maioria foram reportadas sem ter em conta os indicadores requeridos pelo Plano.

No que respeita a atividades parcialmente executadas, estas são essencialmente atividades do objetivo estratégico 3, e têm a ver com missões/projetos que ainda se encontram a decorrer.

Quadro 13 - Grau de execução do PNA 1325 por atividade (taxa bruta)

| Grau de Execução do PNA 1325 (taxa bruta) | | |
|--|--|-------------------|
| Grau Execução | Área Estratégica/ Total de atividades | % (aproximado) |
| Executada (E) | 24 | 57,7 |
| Parcialmente Executada (PE) | 3 | 6,7 |
| Executada com Insuficiência de Indicadores (EII) | 10 | 22,2 |
| Não Executada (NE) | 3 | 6,7 |
| Ausência de Dados (AD) | 3 | 6,7 |
| Total | 45 | 100 |

As ações desenvolvidas e reportadas nos relatórios intercalares da CIG (2011-2013) repartem-se por uma variedade de tipologias, incluindo:

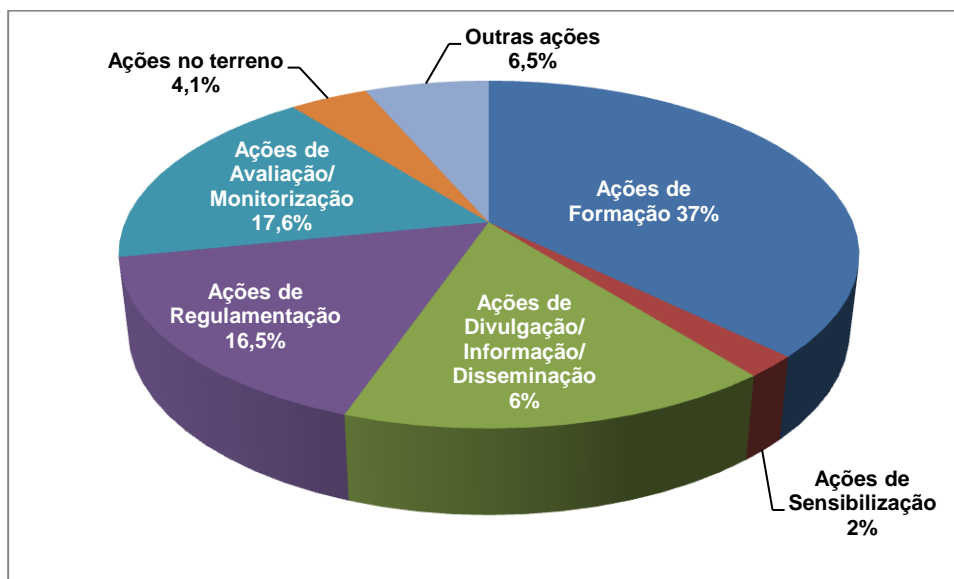
- ✓ **Ações de Formação:** que integram todas as ações de formação desenvolvidas, cursos, seminários e *workshops*; encontros nacionais, encontros internacionais, grupos de trabalho;
- ✓ **Ações de Sensibilização:** atribuição de prémios; sinalização de datas específicas;
- ✓ **Ações de Divulgação/Informação/Disseminação,** que envolvem disseminação e tradução de manuais de informação em vários canais de comunicação;
- ✓ **Ações de Regulamentação:** integrando a elaboração de legislação, protocolos e planos de ação;
- ✓ **Ações de Avaliação/Monitorização:** que compreendem a realização projetos/estudos e inquéritos, e a recolha de dados estatísticos desagregados por sexo;
- ✓ **Ações no Terreno:** envio de militares para missões de cooperação e desenvolvimento de políticas de igualdade de género;
- ✓ **Ações de Promoção de Candidaturas:** abertura de concursos de ingresso nas forças armadas e forças e serviços de segurança;
- ✓ **Outras Ações** no terreno - ações visando a criação e implementação de instrumentos; adequação de instalações e equipamentos, entre outras.

Tendo por base a informação que nos foi disponibilizada contabilizamos 193 ações desenvolvidas ao longo dos anos 2011, 2012 e 2013 (Quadro 14). A maioria destas ações, como se pode verificar na Figura 1, diz respeito a “Ações de Formação” com 37,3% (72 ações realizadas). A segunda tipologia mais mencionada diz respeito a “Ações de Regulamentação” que representam 17,6% das ações (34 ações realizadas), seguida da tipologia “Ações de Divulgação/Informação/Disseminação” com 16% (32 ações).

Quadro 14 - Grau de execução do PNA 1325 por nº de ações desenvolvidas (taxa bruta)

| Atividades | Nº de ações desenvolvidas | Percentagem% (aproximado) |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Ações de Formação | 72 | 37,3 |
| Ações de Sensibilização | 4 | 2 |
| Ações de Divulgação/Informação/Disseminação | 32 | 16 |
| Ações de Regulamentação | 32 | 16,5 |
| Ações de Avaliação/Monitorização | 34 | 17,6 |
| Ações no terreno | 8 | 4,1 |
| Outras ações | 12 | 6,5 |
| Total | 193 | 100 |

Figura 1: Percentagem do grau de execução do PNA 1325 por nº de ações desenvolvidas



Ao longo do processo de avaliação procurou-se clarificar e justificar o grau de execução atribuído a cada medida. Decisão nem sempre fácil, tendo em conta as insuficiências de informação com que sistematicamente a equipa se deparou. Seguidamente apresenta-se em detalhe esta análise, organizada por objetivo estratégico, de acordo com a estrutura do Plano.

2.2.1 Análise por Objetivo Estratégico

O **Objetivo Estratégico 1** é constituído por sete objetivos específicos e propõe a realização de catorze atividades. As atividades compreendidas neste objetivo estratégico remetiam, no seu conjunto, para o incentivo à participação das mulheres em todas as fases dos processos de construção da paz dando cumprimento aos compromissos assumidos quer a nível nacional no âmbito do plano para a igualdade de género, não-discriminação e cidadania, quer a nível internacional com a nomeação e integração de um maior número de mulheres em cargos nos organismos internacionais de apoio à construção da paz e segurança. Da observação dos quadros 15 e 16, pode concluir-se que se registou uma elevada taxa de execução física das atividades compreendidas neste objetivo estratégico, já que as atividades “Executadas” e “Executadas com Insuficiência de Indicadores” somam 85,8%.

O grau de execução do objetivo estratégico 1 é de 85,8%. As atividades classificadas como “*Executadas*” e “*Executada com Insuficiência de Indicadores*” ambas com 42,9%, logo prendem-se, no caso das “*Executadas*”, com ações que visam a não-discriminação das mulheres nas Forças Armadas (FA) e Forças e Serviços de Segurança (FSS) incentivando-as a uma maior participação nas missões internacionais de paz através de abertura de concursos e, em segundo lugar, e com ações de formação. Já na categoria “*Executada com Insuficiência de Indicadores*”, foram consideradas todas as atividades que embora apresentassem algum grau de execução, contudo, não nos foi disponibilizada informação completa sobre a totalidade dos indicadores solicitados no Plano (por exemplo não era referenciado o número exato de infraestruturas adaptadas).

Grau de execução das atividades propostas no PNA 1325

Objetivo Estratégico 1

Quadro 15 - *Aumentar a participação das mulheres e integrar a dimensão da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz*

| Objetivos específicos | Atividades | Execução |
|--|---|---|
| 1.1 — Promover o aumento quantitativo de mulheres nas FA e nas FSS. | Eliminar progressivamente os condicionalismos de infraestruturas ainda existentes. | Executada com Insuficiência de Indicadores |
| | Dinamizar campanhas de incentivo ao ingresso de mulheres nas FA e nas FSS. | Executada com Insuficiência de Indicadores |
| 1.2 — Promover a participação das mulheres e a inclusão da dimensão da igualdade de género em missões de apoio à paz e segurança. | Realizar ações de sensibilização e informação junto do efetivo feminino das FSS e das FA de forma a incrementar as candidaturas para participação em missões de paz. | Executada |
| | Realizar conferências sobre a perspetiva da igualdade de género nas missões de paz. | Executada |
| | Referir nos pedidos de candidatura o incentivo à participação das mulheres. | Ausência de dados |
| | Divulgar e publicitar as missões de paz, no sentido de esclarecer e fomentar a participação de mulheres nestas missões. | Executada |
| | Promover a nível nacional e internacional a importância da existência de um ponto focal para a igualdade de género nas missões internacionais. | Executada |
| 1.3 — Promover a eliminação dos constrangimentos de natureza logística inibidores da participação das mulheres nas missões de apoio à paz e segurança. | Fazer levantamento e responder às necessidades específicas no que diz respeito aos aspetos logísticos. | Executada |

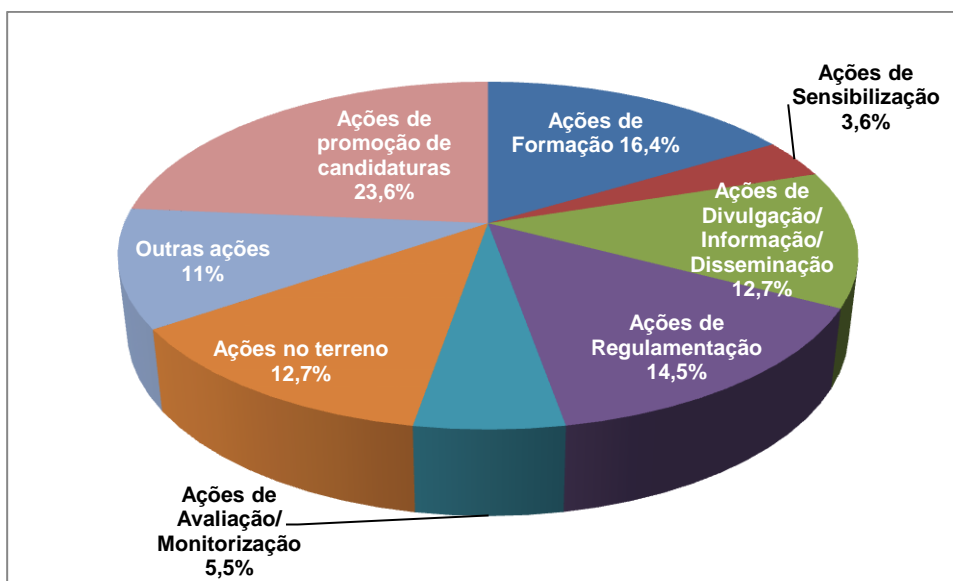
| | | |
|--|---|---|
| 1.4 — Promover a participação das mulheres e a inclusão da dimensão da igualdade de género nas missões técnicas de construção da paz e segurança e de reforço da boa governação. | Sensibilizar as entidades e instituições para a importância da participação de mulheres e a inclusão da dimensão da igualdade de género nas missões técnicas. | Executada com Insuficiência de Indicadores |
| | Considerar como critério de constituição de equipas técnicas a participação de mulheres. | Não Executada |
| | Integrar, nos programas de reforço institucional, preocupações com a implementação da CEDAW e de outros instrumentos internacionais relevantes. | Executada com Insuficiência de Indicadores |
| 1.5 — Assegurar que, em geral, a intervenção externa do Estado a nível bilateral, multilateral e da UE e, em particular, os programas bilaterais de cooperação abordam, sempre que tal se revele adequado, a temática das «mulheres, paz e segurança». | Integrar, no quadro da intervenção externa do Estado, designadamente das negociações bilaterais, o diálogo e o debate político sobre a temática. | Executada |
| 1.6 — Promover a nomeação de mulheres para o exercício de cargos nos organismos internacionais de apoio à construção da paz e segurança. | Divulgar regularmente os postos vagos em organismos da UE e em organismos internacionais, com referência expressa nos avisos ao presente objetivo do PNA 1325. | Executada com Insuficiência de Indicadores |
| 1.7 — Promover a nomeação de mulheres para o exercício de cargos de decisão nos organismos internacionais de apoio à construção da paz e segurança | Desenvolver e manter uma base de dados de mulheres potenciais candidatas a cargos em organismos internacionais no sítio dedicado ao PNA 1325. | Executada com Insuficiência de Indicadores |

Quadro 16 - Grau de Execução do Objetivo Estratégico 1 por Atividade

| Grau de Execução do Objetivo Estratégico 1 (taxa bruta) | | |
|--|----------------------------|-----------------------|
| Grau Execução | Total de atividades | % (aproximado) |
| Executada (E) | 6 | 42,9 |
| Parcialmente Executada (PE) | 0 | 0 |
| Executada com Insuficiência de Indicadores (EII) | 6 | 42,9 |
| Não Executada (NE) | 1 | 7,1 |
| Ausência de Dados (AD) | 1 | 7,1 |
| Total | 14 | 100 |

Quanto às características das 55 ações realizadas no âmbito do objetivo estratégico 1 (Figura 2) distribuem-se da seguinte forma: Ações de promoção de candidaturas, 23,6%; Ações de Formação, 16,4%; Ações de Regulamentação, 14,5%; Ações de Divulgação/Informação/Disseminação e Ações no Terreno ambas com 12,7%; Outras Ações, 11%. Com menor expressividade neste Objetivo Estratégico, encontram-se as Ações de Avaliação/Monitorização (5,5%) e Ações de Sensibilização (3,6%).

Figura 2: *Objetivo Estratégico 1: Percentagem do tipo de ações desenvolvidas*⁴



Considerando que a maioria das ações realizadas corresponderam a formação torna-se fundamental aferir o seu impacto. A formação é um mecanismo promotor de mudança, por via da alteração de conceções arraigadas e do questionamento de pontos de vista, mas esta mudança dificilmente se manifesta de imediato e implica continuidade para que se consolide.

Assim, não se pode concluir que as atividades realizadas suprimiram integralmente as necessidades, uma vez que os indicadores não previam a quantificação das atividades ambicionadas, e também porque, a maioria das ações reportadas carecem de informação quantitativa, nomeadamente acerca do número de ações realizadas em infraestruturas, formações e respetivo público-alvo.

O **Objetivo Estratégico 2** é constituído por oito objetivos específicos e propõe a realização de onze atividades. Da leitura dos quadros 17 e 18 salienta-se o resultado de 72,7 % de atividades realizadas neste âmbito. Destas, 27,2% são atividades que estão “*Executadas com Insuficiência de Indicadores*” e 45,5% estão totalmente “*Executadas*”.

Entre as atividades “*Executadas*” realça-se a realização de ações de formação sobre igualdade de género nas ações dirigidas aos agentes de cooperação durante o aprontamento

⁴ Não é possível quantificar o número exato de ações por falta de indicadores, os dados que se apresentam são sobre as ações com algum grau de execução (*Executadas, Executada com Insuficiência de Indicadores e Parcialmente Executa*)

e também a voluntários e voluntárias que se disponibilizaram para estas missões. Também é de realçar a criação de um referencial de formação em igualdade de género, incluindo legislação internacional referente aos direitos humanos e à proteção de mulheres e crianças e a integração da temática «mulheres, paz e segurança» na área da educação para a cidadania nas escolas, referenciada pelo Ministério da Defesa através do Exército.

No que concerne às atividades “*Executadas com Insuficiência de Indicadores*”, (que se verificam respetivamente nos objetivos específicos 2.1; 2.4 e 2.6), prendem-se sobretudo pela ausência de informação sobre o número de ações de formação realizadas sobre «mulheres, paz e segurança» e o número de elementos que nelas participam.

De realçar ainda que mais de um quarto das atividades propostas neste objetivo estratégico surgem como “Não Executadas” ou com “Ausência de Dados” (27,3 pontos percentuais).

Grau de execução das atividades propostas no PNA 1325

Objetivo Estratégico 2

Quadro 17 - Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção de paz, tanto sobre igualdade de género como sobre violência de género e ainda sobre outros aspetos relevantes das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.ºs 1325 (2000) e 1820 (2008).

| Objetivos específicos | Atividades | Execução |
|---|--|--|
| 2.1 — Promover a formação e a sensibilização das entidades decisoras para o papel das mulheres na construção e manutenção da paz e segurança. | Realizar ações de sensibilização, nomeadamente no âmbito dos cursos do INA. | Executada com Insuficiência de Indicadores |
| | Realizar conferências, nomeadamente sobre a CEDAW e as lições PSED. | Ausência de dados |
| 2.2 — Constituir uma bolsa de especialistas sobre o tema «mulheres, paz e segurança». | Identificar especialistas na área das «mulheres, paz e segurança». | Executada |
| 2.3 — Promover a harmonização dos conteúdos programáticos sobre violência de género e sobre «mulheres, paz e segurança» na formação dos elementos que vão participar em missões internacionais. | Criar um referencial de formação em igualdade de género, incluindo legislação internacional referente aos direitos humanos e à proteção de mulheres e crianças, a temática da igualdade de género, da violência sexual e da violência de género, a Resolução Pacífica de Conflitos, o CEDAW, a CDC, bem como a Plataforma de Ação de Pequim. | Executada |
| | Traduzir o Gender & Security Sector Reform Kit para português. | Não Executada |
| 2.4 — Garantir formação sobre o papel das mulheres nos processos de construção e manutenção da paz às pessoas | Realizar ações de formação sobre «mulheres, paz e segurança», incluindo ações específicas sobre violência sexual e violência de género, nomeadamente aos contingentes | Executada com Insuficiência de Indicadores |



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

| | | |
|--|---|---|
| que participam em missões de paz e segurança. | | |
| | Realizar conferências durante o aprontamento | Executada |
| 2.5 — Integrar a dimensão da igualdade de género na formação dirigida aos agentes de cooperação, bem como a voluntários e voluntárias. | Criar um módulo específico sobre igualdade de género nas ações de formação, dirigidas aos agentes de cooperação e aos voluntários. | Executada |
| 2.6 — Promover o intercâmbio e divulgação das experiências vividas entre elementos destacados em missões de paz e segurança. | Realizar encontros para troca de experiências | Executada com Insuficiência de Indicadores |
| 2.7 — Promover a introdução da temática «mulheres, paz e segurança» na formação contínua de professores, no âmbito da educação para a cidadania. | Integrar a temática «mulheres, paz e segurança» nas ações de formação contínua de professores. | Ausência de dados |
| 2.8 — Promover a integração da temática «mulheres, paz e segurança» no âmbito da educação para a cidadania numa perspetiva de educação para a paz. | Integrar a temática «mulheres, paz e segurança» na área da educação para a cidadania nas escolas | Executada |

Quadro 18 - Grau de Execução do Objetivo Estratégico 2 por Atividade

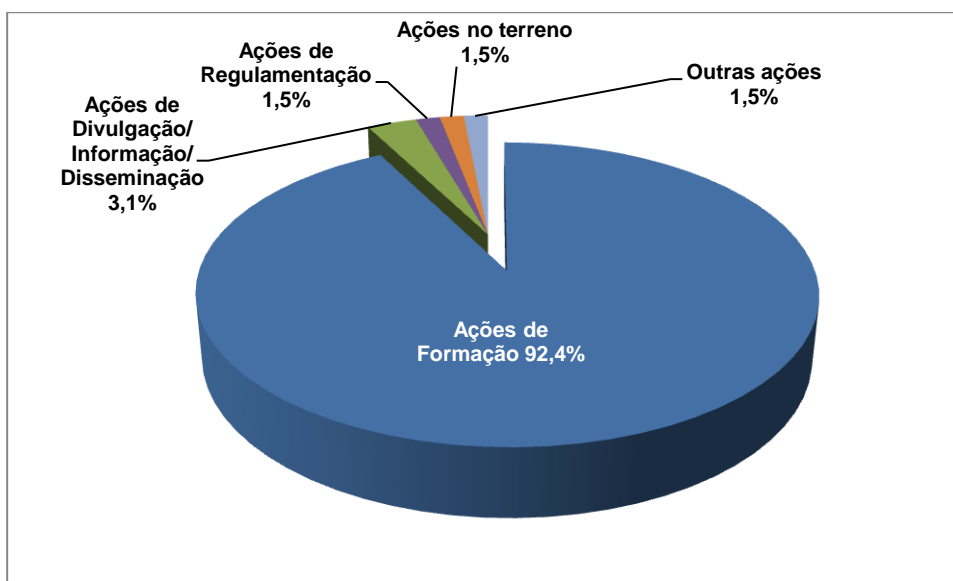
| Grau de Execução do Objetivo Estratégico 2 (taxa bruta) | | |
|---|---------------------------------------|----------------|
| Grau Execução | Área Estratégica/ Total de atividades | % (aproximado) |
| Executada (E) | 5 | 45,5 |
| Parcialmente Executada (PE) | 0 | 0 |
| Executada com Insuficiência de Indicadores (EII) | 3 | 27,2 |
| Não Executada (NE) | 1 | 9,1 |
| Ausência de Dados (AD) | 2 | 18,2 |
| Total | 11 | 100 |

Da análise do tipo de atividades desenvolvidas no objetivo estratégico 2 (Figura 3), sobressaem as Ações de Formação com 92,4% (aproximadamente 60 formações) entre as 65 ações realizadas.⁵

⁵ Foram realizadas ações de formação por cada aprontamento sem referência ao número de aprontamentos entre 2011 e 2013.



Figura 3: *Objetivo Estratégico 2: Percentagem do tipo de ações desenvolvidas*⁶



Em síntese, pode-se concluir que a execução física do objetivo estratégico 2 atingiu um grau de execução positivo, tendo sido mobilizados recursos sobretudo para a realização de Ações de Formação.

Em termos de execução física, o **Objetivo Estratégico 3** foi 100% alcançado com 50% das atividades consideradas como totalmente “*Executadas*” 37,5% classificadas como “*Parcialmente Executadas*” e 12,5% “*Executadas com Insuficiência de Indicadores*” como se pode ver nos quadros 19 e 20.

Há que realçar, que neste objetivo estratégico algumas atividades estão ainda em curso; entre elas destacamos:

1. Projeto Mais Justiça, Mais Cidadania, o Projeto de Reforço Institucional e Promoção no Acesso à Justiça, em Moçambique; o Projeto "Liderança feminina na saúde - Um processo de responsabilização comunitária", na Guiné-Bissau; um outro projeto com vista à redução da pobreza através do aumento do nível de educação das crianças e jovens órfãos e carenciados, com a criação de condições que promovam a capacidade de ação e participação ativa da mulher no desenvolvimento da sociedade em Moçambique, mais concretamente nos

⁶ Não é possível quantificar o número exato de ações por falta de indicadores, os dados que se apresentam é sobre as ações com algum grau de execução (*Executadas, Executada com Insuficiência de Indicadores e Parcialmente Executa*)

Bairros de Mavalane A e B, de Hulene A e B, de Laulane e parte do Bairro das FPLM.

2. Projetos “Empowerment das Mulheres da Ajuda Mútua – Formação e Geração de Rendimento”, “Otchitanpa tchetu – Apoio à autonomia socioeconómica das mulheres para o desenvolvimento local do Município da Baía Farta”, “Okupenda - Abrir Caminho Projeto comunitário de Empregabilidade e empreendedorismo”, a decorrer em Angola.
3. Outros projetos cujo grupo alvo são mulheres tendo em vista a sua capacitação técnica e de gestão de atividades geradoras de rendimento e ainda capacitação na prestação de cuidados de saúde materno-infantis na Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.

Grau de execução das atividades propostas no PNA 1325

Objetivo Estratégico 3

Quadro 19 - *Promover e proteger o respeito pelos direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas nas zonas de conflito e pós-conflito, tendo em conta a necessidade de:*

- a) *Prevenção e eliminação da violência de género contra elas perpetrada;*
- b) *A promoção do empoderamento das mulheres.*

| Objetivos específicos | Atividades | Execução |
|---|--|---|
| 3.1 — Promover a realização de uma campanha ao nível da CPLP sobre violência de género | Desenvolver as diligências para a realização da campanha. | Executada |
| 3.2 — Divulgar os códigos de conduta existentes para os elementos que integram missões de paz. | Traduzir para português os códigos de conduta internacionais existentes, nomeadamente os da UE, ONU e NATO. | Executada com insuficiência de indicadores |
| 3.3 — Promover o respeito pelos direitos humanos, incluindo os das mulheres, raparigas e meninas, na agenda política bilateral e multilateral | Incluir os direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas no diálogo político bilateral e multilateral sobre países em situação de conflito e pós-conflito. | Executada |
| 3.4 — Incorporar a dimensão da igualdade de género nas atividades de promoção do desenvolvimento. | Concretizar, sempre que possível, a dimensão de igualdade de género nas atividades de promoção do desenvolvimento. | Executada |
| 3.5 — Apoiar o reforço da participação das mulheres e raparigas e a defesa dos seus direitos humanos, poder e influência | Capacitar, sempre que possível, grupos de mulheres-alvo para o desenvolvimento de atividades locais de reconstrução e emprego e atividades geradoras de rendimento | Parcialmente Executada |
| | Promover, sempre que possível, ações em prol da informação e do empoderamento de mulheres e raparigas, incluindo educação de adultos. | Parcialmente Executada |
| | Promover, sempre que possível, ações de educação/sensibilização das mulheres e raparigas em questões de saúde, designadamente no que respeita ao VIH/sida. | Parcialmente Executada |
| 3.6— Incentivar a realização de ações de cooperação que tenham como objetivo a promoção e o | Apoiar, sempre que possível, projetos que promovam parcerias entre organizações da sociedade civil, nomeadamente de mulheres, jovens, igrejas, secções de mulheres de partidos | Executada |

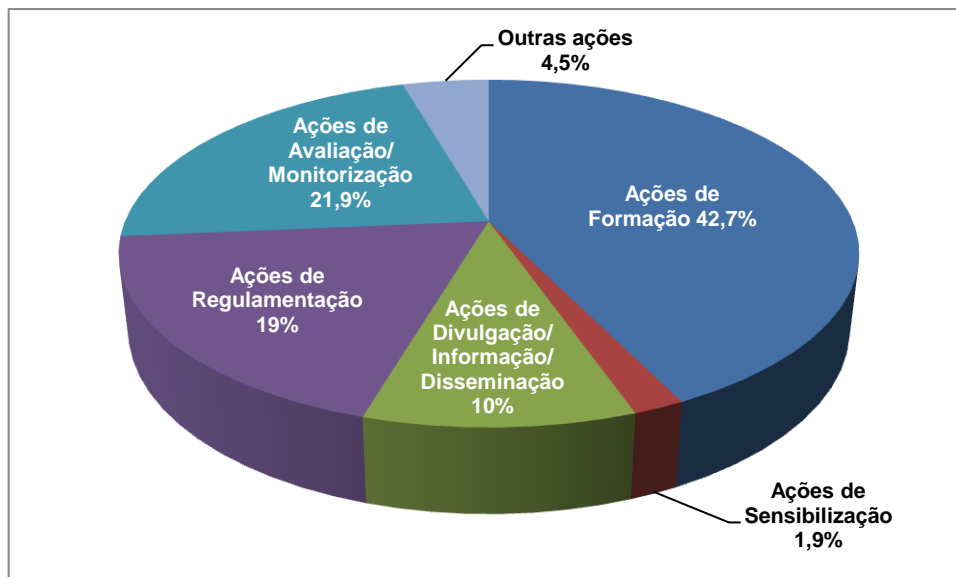
| | | |
|--|---------------------------------------|--|
| reforço das redes sociais de mulheres. | políticos, etc., em países terceiros. | |
|--|---------------------------------------|--|

Quadro 20 - Grau de Execução do Objetivo Estratégico 3 por Atividade

| Grau de Execução do Objetivo Estratégico 3 (taxa bruta) | | |
|---|--|-------------------|
| Grau Execução | Área Estratégica/ Total de atividades | % (aproximado) |
| Executada (E) | 4 | 50 |
| Parcialmente Executada (PE) | 3 | 37,5 |
| Executada com Insuficiência de Indicadores (EII) | 1 | 12,5 |
| Não Executada (NE) | | 0 |
| Ausência de Dados (AD) | | 0 |
| Total | 8 | 100 |

Numa análise ao tipo de ações desenvolvidas no âmbito do objetivo estratégico 3 destacam-se mais uma vez as Ações de Formação com 42,7% de ações realizadas; com menor expressão percentual encontram-se as Ações de Avaliação/Monitorização, as Ações de Regulamentação e as Ações de Divulgação/Informação/Disseminação respetivamente com 21,9%, 19% e 10%, (Figura 4).

Figura 4: Objetivo Estratégico 3: Percentagem do tipo de ações desenvolvidas ⁷



Conclui-se que este objetivo apresenta uma taxa assinalável de sucesso já que os diversos projetos realizados e em curso têm em conta a formação das populações locais, capacitando-as

⁷ Não é possível quantificar o número exato de ações por falta de indicadores, os dados que se apresentam é sobre as ações com algum grau de execução (*Executadas, Executada com Insuficiência de Indicadores e Parcialmente Executa*)

com instrumentos de prevenção e eliminação da violência de género e promoção do empoderamento das mulheres, tal como se estabelecia no Plano.

O **Objetivo Estratégico 4** é constituído por seis objetivos específicos e propõe a realização de nove atividades. Este objetivo estratégico pretende a recolha e tratamento dos dados trabalhados segundo os indicadores adotados pelo Conselho de Emprego e Política Social (EPSCO) da UE para o acompanhamento da execução da Plataforma de Ação de Pequim e o desenvolvimento da temática «mulheres, paz e segurança» no âmbito do Sistema Estatístico Nacional, assim como a sensibilização dos órgãos de comunicação social e da opinião pública sobre a temática «mulheres, paz e segurança» e ainda promover e reforçar a investigação nesta área através de financiamentos disponibilizados pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT).

O nível de execução do objetivo estratégico 4 é elevado (88,9%), tendo apenas ficado por realizar uma atividade do objetivo específico 4.5 “Editar e publicar o PNA 1325 em versão bilingue (português e inglês)” (Quadro 21 e 22).

Ressalva-se, no entanto, que no objetivo estratégico 4.3, que previa como atividade “*Criar um grupo de trabalho com o Instituto Nacional de Estatística de forma a identificar eventuais indicadores e dados estatísticos passíveis de serem trabalhados e integrados no Sistema Estatístico Nacional*” o referido grupo não chegou a ser criado. No entanto, considerou-se a atividade como *Executada* porque o trabalho de identificação de indicadores foi realizado em articulação com o INE, e foi reportado no relatório que nos foi enviado pela CIG, “não ter havido necessidade” de criar um Grupo de Trabalho específico nesta área.

Grau de execução das atividades propostas no PNA 1325

Objetivo Estratégico 4

Quadro 21 - *Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática «mulheres, paz e segurança», incluindo a sensibilização de entidades decisoras e da opinião pública.*

| Objetivos específicos | Atividades | Execução |
|---|---|------------------|
| 4.1 — Criar um sítio na Internet PNA 1325. | Criar e gerir um sítio na Internet sobre o PNA 1325. | Executada |
| 4.2 — Reunir e trabalhar regularmente os dados exigidos pelos indicadores adotados pelo | Recolher informação após cada missão que corresponda aos indicadores adotados. | Executada |

| | | |
|--|---|------------------------------|
| Conselho Emprego e Política Social (EPSCO) da UE para o acompanhamento da execução da Plataforma de Ação de Pequim. | Recolher regularmente, em cada área ministerial, a informação exigida pelos indicadores | Executada |
| 4.3 — Aprofundar e desenvolver a área das «mulheres, paz e segurança» no âmbito do Sistema Estatístico Nacional. | Criar um grupo de trabalho com o Instituto Nacional de Estatística de forma a identificar eventuais indicadores e dados estatísticos passíveis de serem trabalhados e integrados no Sistema Estatístico Nacional | Executada |
| 4.4 — Promover o reforço do apoio à investigação relacionada com o tema «mulheres, paz e segurança» pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). | Integrar a temática «mulheres, paz e segurança» na lista de áreas a serem contempladas nos concursos nacionais da FCT para o financiamento da investigação científica. | Executada |
| 4.5 — Informar e sensibilizar a opinião pública relativamente à temática «mulheres, paz e segurança». | Realizar uma sessão pública de apresentação do PNA 1325 com participação política, sociedade civil e presença da UE, ONU, IANSA. | Executada⁸ |
| | Editar e publicar o PNA 1325 em versão bilingue (português e inglês). | Não Executada |
| | Promover sessões dirigidas ao público em geral sobre a temática «mulheres, paz e segurança». | Executada |
| 4.6 — Sensibilizar os órgãos de comunicação social para a temática. | Produzir um kit com informação relevante sobre o tema destinado aos <i>media</i>. | Executada |

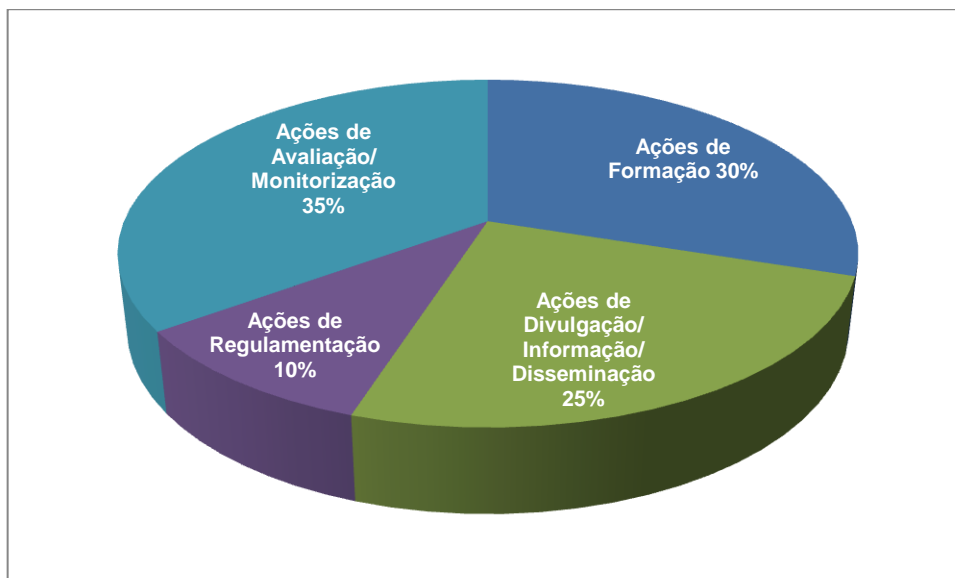
Quadro 22 - Grau de Execução do Objetivo Estratégico 4 por Atividade

| Grau de Execução do Objetivo Estratégico 4 (taxa bruta) | | |
|---|--|-------------------|
| Grau Execução | Área Estratégica/ Total de atividades | % (aproximado) |
| Executada (E) | 8 | 88.9 |
| Parcialmente Executada (PE) | | |
| Executada com Insuficiência de Indicadores (EII) | | |
| Não Executada (NE) | 1 | 11.1 |
| Ausência de Dados (AD) | | |
| Total | 9 | 100 |

Para a execução do objetivo estratégico 4 (Figura 5) foram desenvolvidas 20 ações que se repartem entre Ações de Avaliação/Monitorização (35%), Ações de Formação (30%), Ações de Divulgação/Informação/Disseminação (25%) e Ações de Regulamentação (10%).

⁸ <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=040&dataevento=2010-11-08#sthash.qhXmJnck.dpbs>

Figura 5: *Objetivo Estratégico 4: Percentagem do tipo de ações desenvolvidas*⁹



Em síntese, para execução do objetivo estratégico 4, que globalmente teve uma taxa de execução física elevada, contribuíram principalmente as Ações de Monitorização que permitiram a recolha e tratamento dos dados estatísticos e as Ações de Formação para informar e sensibilizar a opinião pública relativamente à temática «mulheres, paz e segurança».

O **Objetivo Estratégico 5** previa nos seus três objetivos específicos apoiar projetos que estivessem de acordo com a Resolução nº 1325 e demais legislação internacional sobre a perspetiva da igualdade de género e incluir e disseminar informação aos representantes da sociedade civil portuguesa no processo de avaliação da implementação do PNA 1325.

Considerou-se neste objetivo que as atividades previstas foram integralmente *Executadas*. Assim, foram realizadas seis atividades que se articularam com os três objetivos específicos (Quadro 23 e 24).

⁹ Não é possível quantificar o número exato de ações por falta de indicadores, os dados que se apresentam é sobre as ações com algum grau de execução (*Executadas, Executada com Insuficiência de Indicadores e Parcialmente Executada*)

Grau de execução das atividades propostas no PNA 1325

Objetivo Estratégico 5

Quadro 23 — *Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução n.º 1325.*

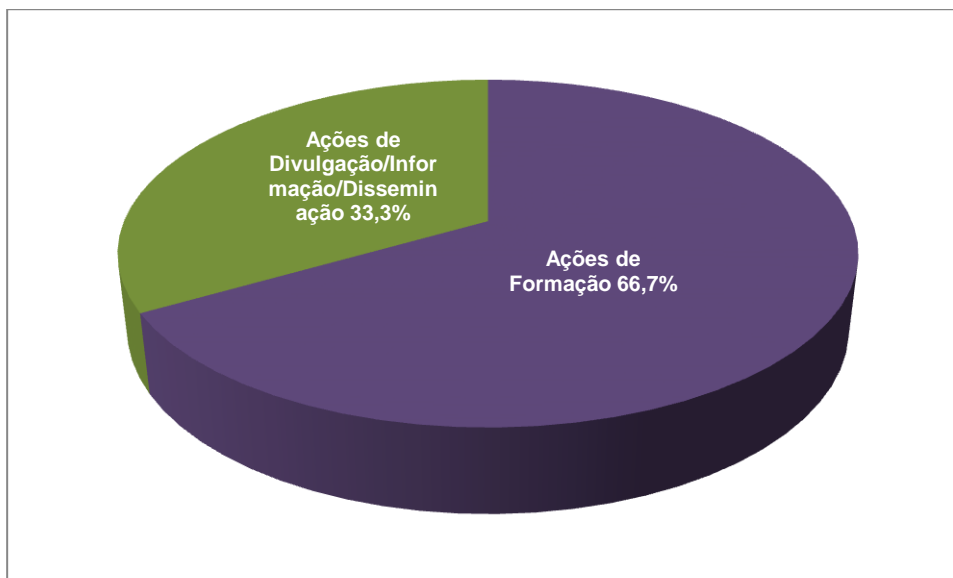
| Objetivo específicos | Atividades | Execução |
|--|---|-----------|
| 5.1 — Apoiar projetos, que estejam de acordo com a Resolução n.º 1325 (2000) e demais legislação internacional sobre a perspetiva da igualdade de género. | Sem atividade especificada | Executada |
| 5.2 — Disseminar informação sobre a ação de pessoas e entidades da sociedade civil relacionada com a temática da Resolução n.º 1325 (2000) em situações de conflito ou pós - conflito. | Prever no sítio na Internet uma área reservada à sociedade civil. | Executada |
| 5.3 — Incluir representantes da sociedade civil portuguesa no processo de avaliação da implementação do PNA 1325. | Integrar representantes da sociedade civil no grupo de trabalho de implementação, acompanhamento e avaliação do PNA 1325. | Executada |

Quadro 24 - *Grau de Execução do Objetivo Estratégico 5 por Atividade*

| Grau de Execução do Objetivo Estratégico 5 (taxa bruta) | | |
|---|--|-------------------|
| Grau Execução | Área Estratégica/ Total de atividades | % (aproximado) |
| Executada (E) | 3 | 100 |
| Parcialmente Executada (PE) | | |
| Executada com Insuficiência de Indicadores (EII) | | |
| Não Executada (NE) | | |
| Ausência de Dados (AD) | | |
| Total | 3 | 100 |

Quatro destas atividades inscrevem-se na tipologia Ações de Formação e duas caracterizam-se por serem Ações de Divulgação/Informação/ Disseminação (Figura 6).

Figura 6: *Objetivo Estratégico 5: Percentagem do tipo de ações desenvolvidas*¹⁰



Em síntese, pode-se concluir que a execução física do PNA 1325 durante o período entre 2011 e 2013 alcançou um grau de execução bastante positivo. Contudo, é assinalável o conjunto de atividades reportadas com insuficiência de indicadores, quase um terço, o que impede uma análise mais fina do grau de cumprimento do Plano.

Mesmo assim, parece poder afirmar-se que se deram passos na sensibilização e formação dos atores envolvidos nos processos de construção de paz, incluindo as entidades decisoras e sociedade civil, sobre questões de igualdade de género e sobre a temática “mulheres, paz e segurança”.

¹⁰ Não é possível quantificar o número exato de ações por falta de indicadores, os dados que se apresentam é sobre as ações com algum grau de execução (*Executadas, Executada com Insuficiência de Indicadores e Parcialmente Executa*)



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género



3. Dinâmicas Processuais

A análise das dinâmicas processuais centra-se na articulação entre as diversas entidades envolvidas no PNA 1325, incluindo a fase de planeamento, a fase de implementação e a fase de avaliação do Plano.

A avaliação da articulação entre entidades foi fundamentalmente feita durante a sessão de trabalho. A opção por este método participativo permitiu realizar uma avaliação integrada das trocas interinstitucionais. As principais vantagens deste método são duas. Uma delas é a interação entre participantes, estimuladora da troca de pontos de vista com orientação por facilitadores/as. A outra vantagem é a produção de uma avaliação integrada, ou seja, não parcelar. A obtenção de uma visão de conjunto, amplamente participada pelos protagonistas do PNA 1325 é, do nosso ponto de vista, importante para a avaliação do Plano.

A avaliação das dinâmicas processuais permite compreender o processo de interação entre as várias entidades apontando as principais dificuldades e o potencial ou capacidades ainda por realizar e que estejam ligadas às trocas entre entidades.

3.1. Avaliação do Processo de Interação entre as Entidades

A coordenação da implementação do PNA 1325 está a cargo de um grupo de trabalho constituído por um(a) representante de cada um dos agentes mais envolvidos no processo de implementação do PNA 1325: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Defesa Nacional, Ministério da Administração Interna e Ministério da Justiça. Este grupo de trabalho contou com o apoio da CIG, organismo ao qual compete garantir a dimensão logística do funcionamento do grupo.

Na avaliação das relações interinstitucionais, as entidades participantes na sessão de trabalho foram unânimes na afirmação da existência de canais de comunicação abertos. Os canais de comunicação são qualificados como ágeis, acessíveis e promotores de trocas entre



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

as várias entidades envolvidas na implementação do PNA 1325 (configurando trocas intersectoriais) e de trocas entre as entidades e a CIG.

As trocas entre as entidades e a CIG são bidirecionais, ou seja, são suscitados pela CIG ou pelas entidades. Os contactos suscitados pela CIG envolvem principalmente a recolha de dados nos momentos de avaliação contínua (monitorização) do PNA 1325. Os contactos de iniciativa das entidades estão sobretudo relacionados com o pedido de informação e de apoio técnico à CIG.

As entidades salientaram a disponibilidade dos/das técnicos/as da CIG para dar resposta a questões por elas colocadas.

Ficou ainda claro que para estas entidades, estas trocas são sentidas como horizontais, isto é, sem uma relação hierárquica que marque de forma negativa a participação de cada um dos agentes.

Na prática, as entidades reportam à CIG o desenvolvimento das ações sempre que são solicitadas a fazê-lo e enviam dados que permitem elaborar os relatórios de execução. Uma vez que este envio de dados tem por objetivo acompanhar o processo de implementação do PNA 1325, as entidades acabam por entendê-lo como um processo técnico-administrativo, ou seja, pouco produtivo do ponto de vista da melhoria das atividades e/ou redefinição de objetivos ao longo do desenvolvimento do plano.

Em suma, a CIG tem desempenhado o seu papel, enquanto organismo facilitador do processo de trocas entre entidades envolvidas na implementação no PNA 1325 sendo sobretudo útil e vantajosa a sua ação em dois domínios: na centralização da recolha de informação fornecida por organismos setoriais e na manutenção do enfoque sobre as atividades mais prementes a desenvolver, prevenindo alguma dispersão.

As trocas entre as entidades são também percecionadas como trocas que se desenvolvem num plano horizontal sendo, por vezes, trocas bilaterais e outras vezes trocas que envolvem um maior número de agentes.

Na sessão de trabalho resultou clara e unânime a ideia da importância fundamental destas trocas intersectoriais e a necessidade de as intensificar. Um dos resultados não intencional e não esperado da sessão de trabalho foi o interconhecimento pessoal entre os diversos agentes – que se conheciam por já terem falado uns com os outros por telefone ou por já terem trocado correspondência eletrónica, mas sem se conhecerem pessoalmente.



Outro resultado, não intencional e não esperado da sessão de trabalho foi a emergência de ideias inovadoras para o desenvolvimento de ações conjuntas entre alguns dos participantes (mais ligados em termos das atribuições e competências ministeriais) e ações conjuntas envolvendo todos os participantes.

As ações envolvendo todos os agentes implicados na implementação do PNA 1325 seriam ações de troca com consolidação de conhecimento. Foram mesmo apresentadas algumas ideias, incluindo a realização de umas jornadas (com periodicidade anual), a publicação de materiais disseminando conhecimento e/ou divulgando boas práticas em contextos de conflito ou de grande vulnerabilidade.

A ideia central e congregadora destas propostas é dar visibilidade ao que cada um dos agentes sociais faz. Esta visibilidade seria, do seu ponto de vista, importante quer para se (re)conhecer boas práticas e iniciativas eficazes, quer para evitar duplicação ou sobreposição esforços com desperdício de recursos, dando assim lugar a um trabalho conjunto mais articulado e capaz de estimular a motivação dos diversos atores.

Por fim, no que concerne ao processo de interação entre as entidades, quanto às personalidades que se empenharam mais no processo de implementação do PNA 1325, a Secretária de Estado foi destacada como a personalidade mais implicada, logo mais envolvida e ativa no desenvolvimento do trabalho em torno da implementação da Resolução 1325 (2000) do CSNU.

3.1.1 As Dinâmicas Processuais na Fase de Planeamento do PNA 1325 (2009-2013)

No que concerne às relações no seio do grupo de trabalho do PNA 1325, as entidades presentes na sessão de trabalho avaliaram-nas como extremamente positivas e profícuas.

As reuniões de trabalho permitiram fazer das trocas intersectoriais uma prática. No processo de elaboração do PNA 1325 as entidades foram envolvidas nas reuniões de trabalho. Este envolvimento foi considerado como adequado e profícuo pelas entidades. No entanto, todas foram unânimes em considerar que o seu esforço e empenho no processo de planeamento foram pouco aproveitados. Nas palavras de alguns/mas participantes: 'sendo isto tão difícil, trabalhar intersetorialmente, depois isto não foi aproveitado, nem teve continuidade quando devia era ter sido replicado'.

Na sua opinião, o PNA 1325 não reflete o resultado do trabalho desenvolvido nessas reuniões nem inclui o articulado de objetivos e atividades aí proposto. Entre as dimensões ‘em falta’ por assim dizer, foram destacadas duas: a atribuição clara de tarefas a determinados atores sociais e a ausência de uma previsão de despesas. A definição de agentes responsáveis pela realização de atividades fazia parte do plano elaborado em conjunto durante as reuniões de trabalho mas não se manteve na redação final do PNA 1325, segundo relataram as entidades. A inexistência de dotação orçamental específica para a efetiva concretização do PNA 1325 foi assinalada como uma desvantagem, no entanto, esta dimensão foi classificada como menos desmobilizadora da motivação dos agentes para implementarem o plano do que a dimensão das propostas por eles apresentadas durante as reuniões de trabalho conjuntas.

A dimensão mais frisada pelas entidades é a perda de uma boa prática com efeitos negativos sobre a mobilização dos agentes para manterem ativas as trocas intersectoriais. Durante o processo de planeamento em que foram chamados a participar e em que colaboraram de forma ativa e continuada foi-se gerando um hábito de troca de ideias e partilha de experiências que consideram uma mais-valia entretanto perdida.

Esta situação traduz, aliás, um contrassenso em relação ao que é dito no enquadramento do PNA 1325. Aí é afirmado que o processo de elaboração do PNA 1325 foi conduzido por este grupo de trabalho sendo ‘de realçar a consulta e a articulação que o Grupo de Trabalho interministerial promoveu com representantes da sociedade civil que, em diferentes momentos (...)’ (p.6). Os procedimentos de consulta a representantes da sociedade civil e articulação entre estes e o grupo de trabalho são, no seguimento daquela afirmação, considerados como tendo contribuído para ‘a redação de um texto consistente e representativo.’ (p.6)

O objetivo era garantir a incorporação no PNA 1325 de um conjunto abrangente de perspetivas. Do ponto de vista dos participantes na sessão de trabalho, as distintas perspetivas foram efetivamente apresentadas em reuniões promovidas pelo grupo de trabalho. Acontece que os agentes não as identificam no PNA 1325. Para além de sentirem que o seu contributo não foi completamente aproveitado referiram também que a dinâmica de trocas interinstitucionais gerada nessas reuniões acabou por se perder, uma vez mais, não sendo aproveitada.

3.1.2 *Transformações nas Dinâmicas Processuais: os Limites e o Potencial para Melhorar*

De acordo com as entidades, a CIG possui capacidades para congregar os agentes mais significativos no plano nacional, levando-os a participar ativamente na definição de objetivos, na identificação dos princípios basilares e no estabelecimento de prioridades para a paz e segurança no quadro dos Direitos Humanos.

Também ficou claro que a CIG tem capacidade para fazer a monitorização do PNA 1325, acompanhando do ponto de vista técnico o desenvolvimento das atividades planeadas e elaborando os relatórios intercalares.

Porém, a capacidade da CIG para marcar o posicionamento nacional no plano internacional e para apresentar aos outros países as práticas que Portugal tem desenvolvido, é limitada. Face às transformações em curso no plano internacional, caracterizado por interações de grande complexidade e interdependência, a Resolução CSNU 1325 (2000) deve ser enquadrada numa resposta nacional em matéria de cooperação para o desenvolvimento.

Segundo a avaliação da maior parte das entidades que participaram na sessão de trabalho, a CIG possui competências limitadas no que concerne à exigente presença de Portugal em organismos internacionais.

Por outras palavras, o que está em causa é incluir a dimensão da representação externa do Estado, designadamente no âmbito da dimensão da cooperação para o desenvolvimento. Tanto mais quanto entre as principais preocupações do PNA 1325 figura a integração dos níveis nacional, europeu e internacional na implementação do Plano.

Uma das entidades participantes aludiu explicitamente à referência feita no PNA 1325 (Parte I) à integração da temática ‘Mulheres, Paz e Segurança’ no diálogo político:

‘Ao nível da cooperação para o desenvolvimento, a abordagem da temática das Mulheres, Paz e Segurança deverá ser integrada no diálogo político, nomeadamente na definição dos Programas Indicativos de Cooperação bilaterais, bem como no contexto multilateral, designadamente no quadro da CPLP’ (PNA 1325, p.8).

As entidades consideraram que a dimensão da cooperação para o desenvolvimento carece de ser melhorada. O Camões, Instituto da Cooperação e da Língua foi a entidade que mais enfatizou este limite, sendo a sua crítica corroborada por outros agentes, designadamente pelo MAI e vários representantes do FA e FSS. Na sessão de trabalho ficou claro o ponto de vista dos agentes sociais em relação à necessidade de redefinição do modelo adotado durante a vigência deste plano.

O debate centrou-se em torno de duas hipóteses. A primeira hipótese define um modelo de alargamento e reforço da coordenação da implementação do PNA 1325. Esta hipótese prevê a colaboração de outras entidades com a CIG segmentando competências de coordenação do PNA 1325 no âmbito nacional e de representação de Portugal no seio de organismos internacionais.

A segunda hipótese de redefinição do modelo adotado durante a vigência deste PNA 1325 assenta na ideia de identificar (apenas) um organismo responsável pela coordenação do próximo plano.

O debate em torno destas duas hipóteses permitiu identificar algumas vantagens e limites relacionados com cada uma delas. A primeira hipótese permite manter atribuições políticas e administrativas entretanto estabelecidas. A vantagem é a continuidade. O principal limite é um 'certo desajuste' entre o papel de Portugal na participação em reuniões e *fora* internacionais e na co-construção de instrumentos internacionais de promoção dos direitos humanos e o PNA 1325.

Segundo as entidades participantes na sessão de trabalho, o papel e o contributo de Portugal no plano internacional é mais ativo e mais relevante do que depois se verifica no PNA 1325. Nas palavras de uma das entidades participante na sessão de trabalho:

'A cooperação portuguesa teve um papel muito ativo no início, tanto no âmbito da EU como em parcerias bilaterais com outros países da EU, nomeadamente com a Espanha'.

Mantendo o modelo adotado neste PNA 1325 manter-se-á este desajuste entre a capacidade e o desempenho do Estado no palco internacional e os objetivos que se propõe alcançar no PNA 1325 para implementação da Resolução 1325 (2000) do CSNU.

Algumas entidades frisaram que a responsabilidade da cooperação portuguesa atualmente, na prática, vai para além do que lhe é atribuído no PNA 1325. Um exemplo



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

concreto é a presença da cooperação portuguesa através de programas de apoio à sociedade civil.

Entre os principais aspetos negativos identificados pelos agentes que participaram na sessão de trabalho destacaram-se dois: a quase inexistência de objetivos que digam respeito ao desenvolvimento dos direitos humanos, limitando o PNA 1325 à cooperação no plano militar, e uma subavaliação da capacidade de Portugal para o cumprimento dos objetivos definidos pelo CSNU.

Em suma, o potencial de Portugal no esforço de manutenção e promoção da paz e da segurança é grande mas tem sido pouco valorizado e até pouco aproveitado no plano político.

O que está em causa é verter para o PNA 1325 as prioridades da cooperação portuguesa dotando o próximo Plano de uma componente internacional maior do que se verifica no atual PNA 1325, mais orientado para o contexto nacional.

Segundo referiram, o papel de Portugal foi sempre destacado no plano da recuperação de conflitos e na dimensão da promoção da paz e segurança. O contributo de Portugal em contextos de conflito armado foi tendencialmente centrado em operações de manutenção da ordem e de controlo e vigilância – seja na circulação de pessoas, seja na vigilância dos espaços.

Daqui foi resultando a ideia de afirmação da especificidade do contributo de Portugal na implementação da RCSNU 1325 (2000). Sendo certo que os objetivos da Resolução 1325 implicam o Estado português, a orientação do PNA 1325, de acordo com as entidades participantes, poderia privilegiar objetivos estratégicos definidos no plano da cooperação e da construção da paz.

A preparação do encontro ministerial do Conselho das Nações Unidas sobre mulheres, paz e segurança no ano 2015 foi um dos tópicos mencionado como, por um lado de extrema importância representando uma oportunidade para Portugal participar ativamente como tem vindo a fazer em encontros anteriores mas, por outro lado, como uma evidência dos limites da CIG na preparação do encontro, uma vez que esta entidade não tem competências específicas em matéria de cooperação, seja bilateral ou multilateral, seja no âmbito da CPLP ou mais abrangente.

Interessante foi notar o envolvimento e empenho dos diversos atores na promoção e defesa da transversalidade da igualdade de género em todas as fases de construção da paz.



Daqui resulta a conclusão parcelar da possibilidade de envolver com maior profundidade os atores sociais (incluindo os da sociedade civil) nos processos de planeamento, desenvolvimento com implementação e avaliação de PNA's seguintes).

A segunda hipótese produzida na sessão de trabalho, a de atribuição de competências de coordenação do PNA 1325 a um organismo específico, teria como maior desvantagem a necessidade de alterar, de forma mais radical, procedimentos e a necessidade de alterar a conceção, entretanto estabelecida na sociedade portuguesa, de a CIG ser o organismo responsável pela coordenação dos diversos planos nacionais diretamente relacionados com a cidadania e igualdade. Ainda que no PNA 1325 as atribuições da CIG sejam ligeiramente diferentes, o facto de congregar a informação permite a identificação deste organismo com a coordenação do Plano.

No que concerne à articulação entre a implementação do V PNI e os restantes planos nacionais com relevo para a construção da igualdade, as ligações entre os planos nacionais são entendidas como essenciais e justificadas com as ligações entre os fenómenos sociais. O PNA 1325 tem uma ligação mais evidente ao Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-discriminação (atualmente o V PNI 2014 -2017) na sua área estratégica 7 cooperação e ao Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos (atualmente o III cobrindo o período 2014-2017). As entidades participantes no processo de avaliação foram unânimes em relação à importância de fazer coincidir os intervalos de vigência dos vários planos. Foram igualmente unânimes na expectativa de que tal esteja em curso 'acertando o passo' entre os diversos instrumentos orientadores.

Uma das sugestões que emergiu na sessão de trabalho foi a de dar início ao processo de planeamento dos diversos planos nacionais no último trimestre do ano (de vigência dos planos) contrariando a tendência para começar o planeamento no mês de janeiro. Segundo os participantes, a pressão do tempo acaba por não permitir a melhor integração entre as atividades planeadas por cada um dos setores e as atividades dos Planos nacionais.

O processo de apresentação de nova candidatura do Estado português ao Conselho de Segurança das Nações Unidas emergiu como fator com capacidade para mobilizar os distintos atores sociais na melhoria do próximo PNA 1325. Na sessão de trabalho foi referido que está em causa 'a perda do momento político' para envolver os atores nacionais na elaboração de um plano robusto, com ampla participação de entidades incluindo as da sociedade civil e que faça jus àquele que tem sido o papel desempenhado por Portugal no CSNU.

Não obstante terem assinalado a insatisfação, surpresa e até desmotivação decorrentes de os seus contributos em fase de planeamento não terem sido efetivamente aproveitados na fase de elaboração do Plano, as entidades participantes na sessão de trabalho manifestaram disponibilidade e interesse em participar ativamente no processo de elaboração do novo PNA 1325. A sua participação, segundo referiram tem uma finalidade dupla. Em primeiro lugar, reforçar a posição de Portugal e melhorar o contributo do Estado no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em segundo lugar, situar o PNA 1325 no amplo quadro dos Direitos Humanos, quer em termos teóricos, quer políticos, quer operacionais, isto é, na definição das ações e atividades.

Os agentes que participaram na sessão de trabalho enfatizaram a importância que para eles assume terem conhecimento dos resultados do processo de avaliação do Plano antes de serem chamados a dar o seu contributo para a elaboração de um PNA 1325 subsequente.

Uma das sugestões de melhoria construída durante a sessão de trabalho é a ligação mais estreita com os pontos focais de género existentes nos cenários de conflito ou de grande vulnerabilidade.

Outra sugestão é o desenvolvimento da dimensão de negociação 'estabelecendo pontes de diálogo entre os diversos atores sociais envolvidos no conflito e que têm que continuar a conviver naquele contexto.'

Enfatizando que as formas mais frequentes de violência de género em contexto de conflito armado correspondem a violência contra as mulheres cometida no seu lar ou nas imediações e em manifestações de desigualdade entre mulheres e homens no plano político e económico, isto é, no espaço público, a luta contra o tráfico de mulheres, o assédio sexual e as violações de mulheres são dimensões de construção de paz que devem merecer particular atenção, do ponto de vista dos atores sociais com missões em territórios onde existe conflito armado ou onde este tenha cessado há pouco tempo permanecendo em situação de grande vulnerabilidade.



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género



4. Sustentabilidade do Programa, Fraquezas, Forças, Ameaças e Oportunidades

4.1. Sustentabilidade

A sustentabilidade diz respeito à análise da capacidade do instrumento em prolongar os seus impactos de uma forma duradoura. Pretende-se assim identificar os fatores que podem influenciar, positiva ou negativamente, essa mesma capacidade. Na triangulação das diferentes fontes de informação utilizadas foi possível uma sistematização e categorização da informação por “eixos de análise”, que permitem uma visão global do Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução 1325. Por fornecerem pistas para a compreensão do conjunto de riscos e obstáculos ao trabalho realizado em Igualdade de Género, estes irão orientar a avaliação da sustentabilidade e SWOT do instrumento.

Desde logo, o **processo de elaboração** deste Plano criou constrangimentos à sua aplicação e aos efeitos que eram esperados. Com efeito, depois de um momento inicial de grande envolvimento e entusiasmo de todos os atores na elaboração de uma proposta de Plano, seguiu-se um longo período de inação e silêncio por parte da CIG, de algum modo desmobilizador das vontades e energias reunidas durante a fase inicial de discussão. Quando o Plano finalmente chegou às mãos das diferentes entidades responsáveis pela sua implementação, estas nem sempre reconheceram nele os contributos que tinham dado, questionando assim a pertinência de algumas atividades previstas face aos problemas sentidos. Já ao nível da arquitetura do Plano, a ausência de definição de uma entidade principal, que se responsabilizasse pela implementação e monitorização de cada atividade, constitui outro fator apontado como inibidor da boa execução do instrumento.

No âmbito da **operacionalização** do Plano, o lugar ainda marginal da temática da Igualdade de Género na agenda das forças de segurança é uma dimensão analítica relevante. Embora se verifique um interesse crescente, persistem ainda muitos preconceitos e estereótipos em torno das questões de género, sobretudo nos elementos masculinos das forças militares, atitudes que produzem resistências internas e uma marginalização sistemática da temática. Este dado poderá, por um lado, por em causa a sustentabilidade do Plano, mas por outro, sublinha a enorme importância que este Plano teve na introdução e



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

dinamização do tema da Igualdade de Género junto destas entidades, convocando a realização de iniciativas e conferindo visibilidade a conceitos e ideias que, na sua ausência, provavelmente teriam permanecido negligenciados. Neste sentido, e apesar das mudanças operadas serem ainda de pequena dimensão e de lenta concretização, há inegavelmente um reforço da importância dada ao tema da Igualdade e Género em todos os atores envolvidos na execução deste instrumento, resultado que é por todos visto como consequência da existência do Plano. Ao nível da cooperação internacional, quer política quer militar, verifica-se já uma maior consolidação da temática, uma vez que a vertente da Igualdade de Género, não sendo a área mais forte está sempre presente e há um esforço permanente de capacitação dos quadros nesse sentido, apontando-se assim para a continuidade das ações que têm vindo a ser desenvolvidas.

Destacando-se como uma das principais limitações à continuidade do trabalho em Igualdade de Género no âmbito da Resolução^o 1325, seria necessário repensar as **condições objetivas** deste Plano. Referimo-nos sobretudo a eventuais problemas ao nível da gestão e disponibilidade de recursos financeiros para a execução das atividades. Com efeito, foi-nos indicado que a ausência de um orçamento associado ao Plano constitui uma limitação importante à continuidade do trabalho em Igualdade de Género, sobretudo num quadro de contenção financeira como aquele que se vive atualmente em Portugal. A sustentabilidade do Plano dependerá assim em grande medida da capacidade dos atores envolvidos em aproveitar atividades regularmente realizadas pelas respetivas entidades e nelas fazer o *mainstreaming* das questões de género. Por outro lado, a escassez e/ou inexistência de estudos sobre o tema e de recursos humanos sensibilizados e tecnicamente competentes no tratamento da problemática da Igualdade de Género surgiram ainda como fatores constrangedores, quer da realização de ações, quer da eficácia das mesmas. Finalmente, um melhor interconhecimento e articulação entre as entidades envolvidas na operacionalização do Plano foram apontados como podendo concorrer para uma maior eficácia e sustentabilidade do mesmo. Neste domínio foi sublinhada sobretudo a necessidade de reforçar a relação entre o MNE e o Exército e entre o MNE e a CIG, o que permitiria retirar vantagens do capital de experiência que o MNE possui nesta matéria, fruto do seu envolvimento e trabalho de longa data com organismos internacionais, nomeadamente no quadro das Nações Unidas e da CPLP. Salientando-se a boa articulação existente entre o IV PNI e o PNA 1325 – que como foi reconhecido, “não podem existir um sem o outro” – para uma sustentada atenção ao tema parece ser conveniente a existência de planos distintos, de modo a não diluir num instrumento mais abrangente as questões de género especificamente



relacionadas com a segurança. Foi ainda recordada a importância do PNA 1325 no âmbito da candidatura portuguesa ao Conselho de Segurança da ONU, salientando-se no entanto que a continuidade do Plano vai para além deste momento, correspondendo a um compromisso internacional de longo prazo assumido pelo Estado português.

Apresentamos de seguida a avaliação SWOT, através da qual se procura aprofundar a análise dos fatores inibidores e potenciadores da sustentabilidade do PNA 1325.

4.2. Análise SWOT

Visando sintetizar a avaliação do PNA 1325 realizada segundo os critérios de análise enunciados, bem como dar apoio ao desenho de linhas de orientação futuras numa lógica prospetiva, foi efetuada uma análise de fraquezas e forças do Plano. A identificação clara de forças ou pontos fortes (*Strengths*), de fraquezas ou pontos fracos (*Weaknesses*) foi realizada em diferentes níveis que se consubstanciam fundamentalmente numa visão global do instrumento. Nesta aceção, este ponto estrutura-se segundo a lógica que tem em conta três âmbitos analíticos distintos:

- 1) o seu processo de elaboração e acompanhamento;
- 2) a sua operacionalização;
- 3) os seus efeitos ou impactos (capacidade do instrumento promover a mudança).

A síntese dessa análise apresenta-se no quadro abaixo, sendo posteriormente desenvolvida em pormenor.

| PONTOS FRACOS | PONTOS FORTES |
|--|--|
| <p>Ausência ou omissão de diagnóstico ou avaliação ex-ante.</p> <p>Objetivos estratégicos que definem linhas de atuação que se sobrepõem.</p> <p>Inexistência de identificação de entidades envolvidas na execução das atividades.</p> <p>Inexistência de identificação de entidades responsáveis pela execução das atividades.</p> <p>Omissão de resultados esperados de cada atividade.</p> <p>Inexistência de calendarização das atividades.</p> <p>Inexistência de dotação orçamental específica para a implementação do PNA 1325.</p> <p>Competência limitada da CIG na relação com organismos internacionais</p> <p>Fortes estereótipos de género funcionando como obstáculos à disseminação da temática</p> | <p>Promoção da igualdade de género como processo em construção no espaço socioprofissional de atuação</p> <p>Aumento e reforço da visibilidade da temática</p> <p>Trocas intersectoriais ágeis</p> <p>Canais de comunicação acessíveis entre os agentes e as entidades envolvidas</p> <p>Produção de informação estatística</p> <p>Disseminação de manuais e ações de informação</p> <p>Promoção da imagem externa de Portugal enquanto país com uma agenda estabilizada na igualdade de género.</p> |

| OPORTUNIDADES | AMEAÇAS |
|---|--|
| <p>Consciência da necessidade de um grupo de homens e mulheres preparados nas áreas da segurança, defesa, cooperação e desenvolvimento, tendo em conta a não discriminação no sentido de igualdade de oportunidades.</p> <p>Desejo de aprofundamento das dinâmicas estabelecidas no grupo de trabalho interministerial.</p> <p>Vontade de investimento na lógica de trabalho em parceria, criando sinergias entre os ministérios e organismos diretamente envolvidos na implementação e execução do PNA 1325.</p> | <p>Persistência de preconceitos essencialistas relativamente ao género e às diferenças entre homens e mulheres nas culturas organizacionais das entidades envolvidas no PNA 1325.</p> <p>Incerteza quanto à manutenção da vontade política no investimento no PNA 1325.</p> <p>Incerteza quanto ao entendimento da importância estratégica do investimento no PNA 1325 no âmbito das relações externas de Portugal e na produção da imagem do país em contextos internacionais de segurança, defesa ou cooperação.</p> <p>Constrangimentos orçamentais.</p> <p>Forma de financiamento para a implementação do PNA 1325</p> |

4.3. Pontos Fracos

A observação do PNA 1325 permite-nos realizar uma análise das *fraquezas* ou *pontos fracos*, traduzindo as principais desvantagens intrínsecas deste instrumento. Verificam-se algumas fragilidades, quer em termos das condições do Plano, quer em relação à arquitetura do seu sistema de funcionamento.

No quadro das condições do plano identificamos dois grandes blocos de fragilidades: em primeiro lugar, a ausência ou omissão de um diagnóstico ou avaliação *ex-ante* produz problemas: (i) ao nível do entendimento da adequabilidade dos objetivos estratégicos à realidade. (ii) No plano do entendimento da pertinência da articulação entre os diferentes componentes estruturais do PNA 1325 (objetivos estratégicos, objetivos específicos e atividades). Ao limite, esta omissão contribui para que estes componentes nem sempre constituam um conjunto integrado. (iii) A inexistência de um cenário de partida, torna-se uma fragilidade porque inviabiliza um planeamento com “ (...) *a necessária antecedência para uma correta avaliação dos recursos e sua execução*”.

Em segundo, a grelha que sistematiza a forma de operacionalização do PNA 1325 (encadeando objetivos específicos, atividades e indicadores) é afetada por problemas que colocam em risco a boa implementação, monitorização e avaliação. Neste âmbito tornam-se particularmente relevantes as seguintes fragilidades: (i) A omissão de uma entidade responsável pela implementação e monitorização contínua de cada medida foi sentida pelos representantes das entidades diretamente envolvidas no PNA 1325 como uma fraqueza, que se repercute a diversos níveis, como refere um dos participantes “ (...) *houve um trabalho conjunto excelente, mas não houve o cuidado de avisar que era preciso fazer um relatório de execução* “. (ii) Definição de indicadores. (iii) Omissão de resultados esperados. (iv) Inexistência de calendarização.

No âmbito da operacionalização do PNA 1325 constataram-se várias fragilidades. A elevada exposição à instabilidade orgânica e das orientações políticas, num período caracterizado especialmente por grandes flutuações, constituiu um obstáculo à concretização de algumas ações neste âmbito, sobretudo devido à inexistência de recursos financeiros, mas também humanos e materiais, levando a que grande parte das ações sejam levadas a cabo

“ *com base na boa vontade e em parte no voluntariado* “. A aplicação do Plano foi efetuada sem dotação orçamental própria, sendo o financiamento das atividades integrado no planeamento orçamental anual dos serviços. Nesse sentido, foi considerado pelas entidades que as ações poderiam ser mais efetivas se o Plano fosse transformado numa obrigatoriedade política o que levaria à implementação e enquadramento do Plano dotando-o de orçamento autónomo.

Alguns participantes referem não existir “ *verdadeiro “empenho político*”, na medida em que “ *nenhum de nós é chamado a envolver-se interministerialmente* “; o que dificulta o interconhecimento e articulação entre as entidades envolvidas na operacionalização do Plano. Sendo referida a necessidade de existirem encontros, congressos e outros eventos que possam potenciar não apenas o envolvimento interministerial, como da sociedade civil e de empresas.

Um segundo fator fragilizante no âmbito da operacionalização do Plano diz respeito à sua relativa marginalidade na agenda da Defesa, nomeadamente nas Forças Armadas em que o PNA 1325 não é encarado como “ *estratégico*”. A agenda da igualdade de género é percebida pela lente de persistentes estereótipos de género ainda muito presentes na cultura organizacional das entidades envolvidas, tendo inclusive um dos intervenientes referido que a execução da Resolução nº 1325 é “ *um assunto de mulheres e muitos homens se se envolverem irão ser chamados de homossexuais* “.

Este preconceito levanta questões de ordem mais profunda nesta matéria uma vez que constitui, no momento presente e no curto prazo, um dos maiores obstáculos para a efetiva dinamização do tema da Igualdade de Género junto destas entidades, e consequentemente a execução dos objetivos estratégicos.

4.4. Pontos Fortes

A análise das *forças* ou *pontos fortes* traduziu-se numa sistematização das vantagens implícitas na existência e implementação de um instrumento para a *implementação da Resolução 1325* sugeridas pelos diversos participantes das entidades envolvidas. A sua implementação tem levado, nos últimos anos ao aumento do número de ações e sua diversificação, bem como à tentativa de elaborar mais estudos sobre a temática.

Apesar da dificuldade sentida na implementação de uma nova mentalidade no âmbito da igualdade de género, a existência do Plano tem funcionado como um instrumento positivo para a lenta mas contínua alteração de estereótipos e papéis de género no sentido de desconstruir uma visão marcada pelo essencialismo segundo a qual tem naturezas psicológicas e sexuais distintas.

A nível interno a exigência de recolha de dados estatísticos começa a ser organizada, embora estes ainda não se encontrem devidamente sistematizados. Por outro lado, verifica-se um aumento do reforço ao nível da cooperação internacional, sustentando de algum modo, a realização das ações no âmbito da igualdade de género e uma maior capacitação de quadros.

A integração da temática “Mulheres para a Segurança” nos PIC tem sido levada a cabo através de um conjunto coordenado de ações que procuraram integrar no quadro da intervenção externa do Estado (negociações bilaterais), o diálogo e o debate político sobre a temática de género.

A relação das entidades envolvidas com a CIG é, de modo geral, considerada positiva. Embora, exista alguma deficiência no trabalho em rede, não se confirmando a CIG como principal produtora dessa plataforma de trabalho, sendo referido que “*preenchemos os documentos que a CIG nos envia e recebemos algum feedback, mas a entidade mais assertiva é a Secretária de Estado*”.

4.5. Oportunidades

De um ponto de vista global, o processo de elaboração e a implementação do PNA 1325 produziu, por si mesmo, uma oportunidade fundamental: a forte consciência da necessidade de criar um grupo de homens e mulheres preparados nas entidades com responsabilidades nas áreas da segurança, defesa, cooperação e desenvolvimento, tendo em conta a não discriminação no sentido de igualdade de oportunidades.

Existe o desejo de aprofundamento das dinâmicas estabelecidas no grupo de trabalho interministerial, nomeadamente, criando encontros regulares para a partilha de experiências e conhecimentos.

E parece haver também vontade de investimento na lógica de trabalho em parceria, criando sinergias entre os ministérios e organismos diretamente envolvidos na implementação e execução do PNA 1325

Finalmente, importa referir que dada a imaturidade deste instrumento, as oportunidades que a implementação deste Plano criou podem ser consideradas muito frágeis. Neste sentido, o desinvestimento ou a diminuição de empenho político (fundamental para os atores diretamente envolvidos na sua execução nos diferentes ministérios e organismos do Estado) poderá resultar na sua obliteração.

4.6. Ameaças

Um olhar mais geral sobre a aplicação do PNA 1325 permite identificar como ameaça transversal a persistência de preconceitos essencialistas relativamente ao género e às diferenças entre homens e mulheres nas culturas organizacionais das entidades envolvidas no PNA 1325: mulheres e homens têm diferentes capacidades inatas, “ *as mulheres preocupam-se com coisas que os homens não se preocupam* “ e ouvem-se frases como: “ *mais fácil envolver mulheres nos contatos com os membros do setor da educação, medicina e afins* “.

Uma visão mais fina sobre as ameaças ao PNA 1325 permite destacar ainda dois nós onde se entrelaçam ameaças de carácter objetivo e estrutural: ameaças de carácter político e de natureza financeira.

As ameaças de carácter político relacionam-se diretamente com: (i) a incerteza quanto à manutenção da vontade política no investimento num Plano desta natureza, traduzindo-se em fragilidades adicionais para os atores que estão no terreno a implementar o PNA 1325 e que no âmbito dos diferentes ministérios e organismos do estado enfrentam resistências e obstáculos no desenvolvimento do seu trabalho. (ii) a incerteza quanto ao entendimento da importância estratégica do investimento no PNA 1325 no âmbito das relações externas de Portugal e na produção da imagem do país em contextos internacionais de segurança, defesa ou cooperação.

Por seu turno, as ameaças de natureza financeira estão relacionadas com: (i) constrangimentos orçamentais que afetam os ministérios e organismos envolvidos no PNA 1325. (ii) A incerteza quanto à forma de financiamento para a implementação do Plano.

5. Conclusões

A Resolução 1325 do CSNU definiu a base política internacional para a promoção e defesa da Igualdade de Género como transversal e determinante na prevenção, gestão, negociação e resolução de conflitos. A Resolução nº 1325 é abrangente aplicando-se quer a contextos de recuperação de conflitos, envolvendo mais diretamente o restabelecimento da paz, quer a contextos sem conflito armado, nos quais a prevenção de conflitos e aprofundamento da paz são igualmente essenciais.

A igualdade de género e proteção dos direitos das mulheres em contextos em conflito passaram a fazer parte da agenda política internacional sendo paulatinamente inscritos nas agendas políticas de vários Estados.

O PNA para a implementação da Resolução do CSNU 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança colocou Portugal na dianteira dos Estados implicados na promoção da paz e segurança internacional.

O estudo de avaliação do PNA 1325 permite concluir que este Plano inaugurou um processo de reflexão ao nível nacional acerca da Igualdade de Género e, em específico, da importância das mulheres na promoção e manutenção da paz e segurança. Este processo foi manifestamente mais aprofundado nos Ministérios mais diretamente envolvidos na implementação do Plano, designadamente o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Defesa Nacional, o Ministério da Administração Interna, o Ministério da Justiça, assim como a Presidência do Conselho de Ministros.

Apesar do envolvimento mais direto destas entidades no processo de elaboração e implementação do Plano é possível concluir que aquele processo de reflexão acerca da igualdade de género na promoção da paz e segurança parece mais aprofundado no que ao plano internacional diz respeito do que no plano nacional.

Esta conclusão não contraria nem desvaloriza o facto de o PNA 1325 ter permitido estimular políticas nacionais de desarmamento e de controlo de armas ligeiras, de segurança pública e de combate à violência de género na defesa dos direitos humanos, incluindo os das mulheres, raparigas e meninas, como era seu propósito. O que aqui se assinala é que,

analisando as ações executadas se conclui que o potencial do Plano fica aquém do que é possível, no âmbito plano nacional.

Este limite poderá estar relacionado com a falta de dotação orçamental específica para o PNA 1325, globalmente ou para cada uma das atividades aí previstas. Em última análise consideramos que a inexistência de um orçamento que sustente o PNA 1325 pode limitar o desenvolvimento da agenda política no domínio da Igualdade de Género.

Do ponto de vista internacional, a presença de Portugal no palco internacional reforçou a sua imagem de país promotor da paz.

Um dos aspetos salientado pelos agentes envolvidos na implementação do PNA 1325 é a existência de algumas perdas. Estas perdas dizem respeito a vários domínios. Destacamos apenas um na fase de planeamento e outro na fase de implementação do Plano. Na fase de planeamento, o envolvimento de diversos agentes na constituição de um grupo de trabalho com responsabilidade pela coordenação do Plano foi avaliada pelos mesmos como bastante positivo, gerando hábitos de troca de informação num espaço dedicado à reflexão conjunta de onde resultaram sinergias interministeriais.

Na fase de implementação do plano foi assinalada a perda de conhecimentos ligada à falta de mecanismos ou de ações de partilha de experiências entre os vários agentes.

Estes elementos redundam na avaliação da necessidade de este tema ser assumido como prioridade política no plano internacional mas também no plano nacional.

6. Recomendações e Linhas de Orientação Futura

1) Necessidade de maior clarificação conceptual na elaboração dos objetivos estratégicos e específicos, das atividades, dos indicadores, das metas e dos resultados esperados. Por um lado, as entidades envolvidas na execução têm de saber com clareza quais os objetivos a atingir e como pode o seu envolvimento contribuir para a concretização do Plano e das atividades nele previstas. Por outro, uma grelha de operacionalização do Plano com um grau de definição genérico impossibilita uma avaliação rigorosa da eficácia e da eficiência do que foi executado;

2) Necessidade de identificação clara das entidades envolvidas na execução das atividades previstas no Plano, destacando-se com particular acuidade a importância de identificar a entidade responsável pela sua execução;

3) Necessidade de introduzir na grelha de operacionalização do Plano a calendarização precisa da execução de cada uma das atividades constantes no PNA 1325;

4) Necessidade de dotar o Plano de um orçamento que assegure e viabilize a sua execução;

5) Necessidade de reforçar as parcerias entre as entidades envolvidas na execução do Plano, propondo medidas que convoquem a articulação entre os vários ministérios e organismos, particularmente entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros (e respetivos organismos por este tutelados) e o Ministério da Defesa Nacional (e respetivos organismos por este tutelados);

6) Necessidade de aprofundar o envolvimento da sociedade civil na implementação do PNA 1325, criando simultaneamente mecanismos de financiamento adequados;

7) Reforçar a interligação entre o PNI e o PNA 1325, nomeadamente articulando e acertando os respetivos *timings* de implementação;

8) Criar um instrumento de reporte único para todos os Planos relacionados com as questões da Igualdade de Género, reduzindo deste modo a sobrecarga administrativa das entidades envolvidas na sua execução.



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

Referências Bibliográficas

Celebração do 10º aniversário da Resolução 1325 do CSNU sobre "Mulheres, Paz e Segurança" e apresentação do Plano Nacional de Acção para implementação da resolução : <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=040&dataevento=2010-11-08#sthash.qhXmJnck.dpbs>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2009, Diário da República, 1.ª série — N.º 164 — 25 de Agosto de 2009
http://www.igualdade.gov.pt/IMAGES/STORIES/AREA_INTERNACIONAL/ONU/RCM_71_09.PDF

Plano Nacional de Acção para implementação da RCSNU 1325, Relatório de Execução 2012, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, 2011:
http://www.igualdade.gov.pt/IMAGES/STORIES/AREA_INTERNACIONAL/ONU/RELATORIO_ATIVIDADES_PNA_1325_2.PDF

Plano Nacional de Acção para implementação da RCSNU 1325, Relatório de Execução 2012, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, 2013:
<http://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/5.pdf>

Plano Nacional de Acção para implementação da RCSNU 1325, Relatório de Execução 2013, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, 2014 (no prelo).





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género



ANEXOS



Centro Interdisciplinar de Estudos de Género





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

- uma melhoria nas questões ligadas ao II PAEMGF e/ou à R. 1325? Considera que existe uma efetiva mudança nos públicos-alvo?
- 3.2. Considera que as medidas definidas no IV PNI, no II PAEMGF e na R. 1325 respondem às reais necessidades sentidas nestes domínios? Considera que existe uma necessidade de adaptar os planos?
4. Considera que existem condições para a manutenção das ações no âmbito do IV PNI? E, se aplicável, existem condições para a manutenção das ações no âmbito do IV PAEMGF e/ou R.1325?
5. Considera que a articulação entre IV PNI, IV PAEMGF e/ou R.1325 está a ser eficaz?
- 5.1. Se sim, identifique os principais benefícios da articulação entre os referidos planos para as ações desenvolvidas?
- 5.2. Considera que este trabalho de integração dos planos poderia ser aperfeiçoado? De que forma?
6. Refira-nos ainda a aspetos positivos e negativos, potencialidades e obstáculos no cumprimento dos planos (IV PNI / II PAEMGF / R.1325):
- 6.1. A nível interno (ex.: disponibilidade de recursos)
- 6.2. A nível externo (ex.: ações de sensibilização dirigidas à população)





Centro Interdisciplinar de Estudos de Género

uma melhoria nas questões ligadas à R. 1325? Considera que existe uma efetiva mudança nos públicos-alvo?

3.2. Considera que as medidas definidas na R. 1325 respondem às reais necessidades sentidas nestes domínios? Considera que existe uma necessidade de adaptar o plano?

4. Considera que existem condições para a manutenção das ações no R.1325?

4.1. Considera que a articulação entre IV PNI, e R.1325 está a ser eficaz?

4.2. Se sim, identifique os principais benefícios da articulação entre os referidos planos para as ações desenvolvidas?

4.3. Considera que este trabalho de integração dos planos poderia ser aperfeiçoado? De que forma?

5. Refira-nos ainda a aspetos positivos e negativos, potencialidades e obstáculos no cumprimento dos planos (IV PNI / R.1325):

5.1. A nível interno (ex.: disponibilidade de recursos)

5.2. A nível externo (ex.: ações de sensibilização dirigidas à população)

