

logframe



AValiação Externa

II PLANO NACIONAL DE AÇÃO PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO DO
CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES
UNIDAS 1325



Índice

Índice	2
1. Nota Introdutória	3
2. Sumário Executivo	4
3. Enquadramento	6
4. Instrumentos e orientações internacionais	12
5. Metodologia	17
6. Teoria da Mudança	21
7. Mapa de Atores	22
8. Áreas Estratégicas	23
9. Estrutura e Organização	27
10. Gestão e Acompanhamento	38
11. Resultados e Mudanças	43
12. Constrangimentos e Dificuldades	69
13. Tendências e Práticas em Planos de outros Países	72
14. Conclusões e Recomendações	77
15. Referências Bibliográficas	84

1. Nota Introdutória



A elaboração de planos nacionais de ação, visando assegurar a integração da dimensão de gênero nas atividades diplomáticas, militares, de segurança, da justiça e da cooperação para o desenvolvimento, procura ser um instrumento eficaz para se alcançarem os objetivos da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000). Estes planos são uma obrigação dos Estados, independentemente da sua situação interna. Importa, ainda, reforçar a formação sobre direitos humanos, direito internacional humanitário, igualdade de gênero e violência contra as mulheres, raparigas e meninas, incluindo violência sexual e violência de gênero, designadamente junto do pessoal das forças armadas, das forças de segurança e de civis destacados para missões de construção e manutenção da paz e segurança internacionais e para cenários de emergência e gestão de crises.

A presente avaliação tem por objeto o II Plano Nacional de Ação para implementação da RCSNU 1325 (2014-2018), o seu desenho e estrutura, implementação e a forma como poderá constituir-se como base sólida para o III PNA RCSNU1325 que vigorará em 2019.

Neste relatório apresentamos as principais conclusões resultantes da análise ao processo de desenho e

implementação do atual plano, procurando também identificar e analisar os constrangimentos e dificuldades na concretização das medidas, ao mesmo tempo que serão feitas um conjunto de recomendações técnicas para apoiar a elaboração do III PNA1325, a ser elaborado pelo Grupo de Trabalho do PNA RCSNU1325.

2. Sumário Executivo

O processo de implementação desta avaliação externa, decorreu dentro do planeado, embora lidando com algumas dificuldades na recolha de informação junto de atores relevantes¹, nomeadamente no que se refere à impossibilidade de recolher atempadamente, por via de entrevista, as perceções de alguns atores considerados chave pela equipa de avaliação, à taxa de resposta ao inquérito por questionário que ficou aquém do desejado, e à dificuldade na obtenção de dados mensuráveis relativos a grande parte das medidas do plano, e referentes à ação de alguns organismos envolvidos e/ou a alguns anos de execução.

Não obstante, a abertura dos/as intervenientes inquiridos/as foi decisiva no processo avaliativo, na medida em que as perceções dos *stakeholders* e o seu confronto com os dados seriam sempre fundamentais. Sendo os/as inquiridos/as em número limitado ainda foi mais importante existir receptividade ao processo de recolha.

A equipa de avaliação começou por estudar aprofundadamente os dados fornecidos sobre o processo e plano em causa, tendo realizado uma reunião de arranque com a equipa da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) para finalizar um processo de imersão na realidade que é este Plano.

Prosseguimos depois para a construção de uma Teoria da Mudança na base do mesmo, seguindo-se a sistematização de um plano de avaliação com um conjunto alargado de questões agrupadas num conjunto de categorias de análise consideradas relevantes, nomeadamente: Estrutura e Organização; Gestão e Acompanhamento; e Resultados e Mudanças.

Seguidamente, foi construído um sistema de atores para melhor compreender o contexto de desenho e implementação deste plano e, após a validação destes dois instrumentos (TOC e Sistema de Atores), a equipa de avaliação construiu os instrumentos de recolha de informação que permitiriam a recolha dos indicadores e evidências que possibilitaram responder às questões de avaliação validadas pela equipa da CIG e constantes do Plano de Avaliação. Estes instrumentos foram essencialmente os seguintes:

- ▶ Guiões de entrevista (3 entidades do grupo de trabalho entrevistadas)
- ▶ Inquéritos por questionário (13 respostas; 2 entidades do grupo de trabalho)
- ▶ Matrizes de sistematização de informação (qualitativa e resultante da análise documental aos suportes de dados relevantes, entre os quais o próprio II PNA, os relatórios anuais de execução e literatura sobre a temática)

¹ Ver Mapa de Actores na página 22. A equipa de avaliação agradece especialmente o apoio e disponibilidade da CIG neste esforço de ter o maior número de recolhas possíveis.

- ▶ Mapas mentais facilitadores da análise relacional entre dados recolhidos
- ▶ Instrumentos de visualização da informação

Nesta lista volta a ser clara a importância da dimensão qualitativa do processo avaliativo e a necessidade da triangulação de fontes e indicadores para responder à generalidade das questões de avaliação, existindo igualmente uma dimensão quantitativa, expressa na análise das taxas de execução.

O trabalho de campo decorreu de forma positiva apesar das dificuldades na recolha de informação acima mencionadas. Após a recolha e compilação da informação recolhida junto de todas as fontes de informação foi possível dar resposta à totalidade das questões de avaliação e construir uma narrativa de performance que julgamos ser uma boa representação e análise crítica do que se passou no terreno durante o processo de implementação do Plano Nacional de Ação para implementação da RCSNU 1325 (2014-2018).

3. Enquadramento²

A agenda 1325, também conhecida por Mulheres, Paz e Segurança, constitui o enquadramento internacional através do qual as características e impactos de género da guerra, da violência e das práticas de segurança são governados, incluindo as dimensões da prevenção da violência, da participação e representação de mulheres nas práticas e instituições de governação da paz e da segurança e da proteção dos seus direitos.

Há dezanove anos, a aprovação unânime da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNU) 1325 sobre “Mulheres, Paz e Segurança” foi recebida com entusiasmo por vários sectores da academia e do ativismo, que destacaram a singularidade e importância da Resolução:

[trata-se de] um enquadramento político histórico que torna as mulheres – e a perspectiva de género – relevantes para a negociação de acordos de paz, planeamento e operacionalização de campos de refugiados, operações de manutenção de paz e esforços de reconstrução em sociedades devastadas pelos conflitos. Torna a prossecução da igualdade de género relevante para toda e qualquer ação do Conselho de Segurança, abrangendo um leque de atividades como desminagem, eleições e reforma do sector de segurança (Rehn e Sirleaf, 2002: 3).

Se é verdade que outros instrumentos sobre igualdade de género sob os auspícios da ONU, nomeadamente a CEDAW (1979) e a Plataforma de Ação de Pequim (1995)³, já tinham abordado algumas das questões desenvolvidas pela agenda 1325 (isto é, as oito resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança⁴), o mandato desta agenda é o mais específico, constituindo-se como o enquadramento mais amplo e aprofundado de articulação das questões da igualdade de género com a paz e segurança ao nível da ONU. A agenda da Resolução 1325/2000 abarca diretamente um conjunto de atores do sistema da ONU, incluindo Estados-membros, partes em conflito e agências das Nações Unidas, especialmente as envolvidas nas tarefas da construção e manutenção da paz e segurança, apelando a que aumentem a proteção de mulheres e meninas face à violência em todas as fases de conflito violento, a

² Elaborado por Rita Santos e Tatiana Moura

³ A genealogia mais completa da agenda 1325 compreende: as Resoluções 1208 (1998), 1261 (1999), 1265 (1999), 1296 (2000) e 1314 (2000); a Declaração de Windhoek e o Plano de Ação da Namíbia (S/2000/693), a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim (A/52//231), a 23ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU (A-S23/10//), as Convenções de Genebra de 1949, os Protocolos Adicionais de 1977, a Convenção da ONU relativa ao estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, a CEDAW de 1979 e o Protocolo Opcional de 1999, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 1989 e os dois Protocolos Opcionais de 2000, e o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

⁴ Até à data, as resoluções subsequentes que reforçam e complementam a RCSNU 1325 (2000) incluem várias questões como se pode verificar em <http://www.peacewomen.org/resolutions-texts-and-translations>

que integrem as lentes de gênero no trabalho de construção da paz e segurança e a que aumentem a participação de mulheres em todas os processos e esferas de tomada de decisão voltados para a prevenção e resolução de conflitos violentos.

É importante sublinhar que as resoluções que compõem a agenda 1325 são o resultado de negociações políticas que são elas próprias marcadas por relações de poder. Durante anos movimentos e grupos feministas, incluindo organizações de mulheres, defenderam a inclusão das questões de gênero na esfera da alta política (“high politics”), incluindo, mas não de forma exclusiva, as relacionadas com a violência contra as mulheres e outras expressões de violência de gênero, (Cohn et al, 2004; Pratt, 2011), e enquadrando os seus esforços primordialmente numa abordagem antimilitarista, fruto de um entendimento feminista das relações internacionais (Jansson e Eduards, 2016) - abordagem esta que não logrou a influenciar estas negociações. De facto, a agenda 1325 enquanto instituição muda à medida que interage com outros atores e instituições ao nível global, regional e nacional. Esta agenda é reproduzida através das Resoluções do Conselho de Segurança que formam parte da sua arquitetura formal, moldando, por sua vez, os planos regionais e nacionais de implementação da agenda e a atuação de decisores políticos, profissionais, ativistas e académicos envolvidos na sua elaboração, análise, implementação, entre outros.

A importância e singularidade da Resolução 1325 e da agenda que se constituiu em seu torno pode ser deduzida a partir do número de traduções que esta conheceu desde a sua aprovação – que ultrapassa os 88 idiomas (Peace Women, 2019) – da relevância da Resolução no trabalho de ativismo de organizações da sociedade civil (Hill et al., 2003, Tryggestad, 2009) e da proliferação de checklists, manuais, informação sobre boas práticas e outros instrumentos que se seguiram à adoção das resoluções no plano nacional e internacional.

Desde 2008, com a aprovação da primeira resolução pós 1325 (2000), que o enfoque da agenda 1325 se tem vindo a concentrar em formas específicas de inseguranças vividas durante conflitos violentos, com a violência sexual a ocupar o cerne de quatro das sete resoluções subsequentes (1820, 1888, 1960 e 2106), e com o reconhecimento da importância da participação das mulheres em processos formais de resolução de conflitos (1889, 2122 e 2242).

Um dos mecanismos mais comuns de institucionalização da agenda 1325 por parte de um Estado membro da ONU é a elaboração de um Plano Nacional de Ação (PNA). A partir das resoluções que compõem a agenda 1325, um PNA constitui-se como a ferramenta de implementação dessa agenda na atuação nacional e internacional de um determinado Estado. O primeiro PNA foi desenvolvido pela Dinamarca, em 2005, cinco anos depois da aprovação da primeira resolução 1325 (2000), existindo atualmente 79 PAN em todo o mundo⁵.

⁵ Todos os Planos Nacionais de Ação criados desde 2000 podem ser encontrados em: <http://peacewomen.org/member-states>, onde estão disponíveis dados comparativos desta realidade.

Em síntese, a agenda 1325 dá visibilidade às problemáticas e expectativas das mulheres e meninas, e recentemente de homens e o papel das masculinidades (2013), em situações de conflitos armados e pós conflitos; reconhece o esforço das mulheres para a criação de medidas adicionais de proteção das mulheres em contextos de guerra, bem como da sua participação nos processos de paz num sentido amplo; indica ações específicas para a ONU, Estados membros e atores em conflitos armados, constituindo um ponto de convergência e uma ferramenta de ativismo (Hill et al. 2004; Tryggestad, 2009; Harrington, 2011).

Se é verdade que a agenda 1325 tem um valor intrínseco enquanto tentativa de reconhecer as experiências de mulheres e raparigas em situações de guerra e pós-guerra e de melhorar a sua situação, afirmando que a segurança depende igualmente da atenção às relações de género, não é menos verdade que, apesar de bem-intencionada, ajudou a inscrever, institucionalizar e reproduzir assunções e conceitos que condicionam a própria busca de igualdade de género, paz e segurança a nível nacional e internacional. Assim, a agenda 1325 é apenas um passo inicial rumo ao reconhecimento das conexões entre género, violência e segurança, mas a sua direção não transforma os entendimentos sobre cada um dos conceitos nem as suas articulações no seio das Nações Unidas, dos Estados-membros e das próprias organizações não-governamentais dedicadas às questões de género, nomeadamente os grupos de mulheres. A elaboração mais ampla de Planos Nacionais de Ação (PNA) e a sua concretização eficaz pode, no entanto, colmatar estas limitações, se os limites da sua aplicabilidade e execução forem ambiciosos.

Limitações da agenda 1325: conceptualização e operacionalização

Na literatura sobre a agenda 1325, o alcance e impactos das resoluções são frequentemente analisadas no plano operacional (Barnes, 2010; Gumru, e Fritz, 2009; Luciak, 2008; Miller et al., 2014; UN Women, 2015), detendo-se sobre os fatores e condições que explicam o progresso ou a falta dele ao longo dos pilares da prevenção, proteção, participação e representação, reabilitação e construção da paz, nomeadamente no que concerne os planos de ação, ou no plano conceptual, centrando-se sobre os conceitos de género, paz e segurança que estas re/produzem (Duriesmith, 2017; Hagen, 2016; Kirby e Shepherd, 2016; Puechguirbal, 2010; Pratt, 2013; Santos et al, 2012; Shepherd, 2008, 2011).

No primeiro plano, têm sido sublinhadas condicionantes como ausência de vontade política; enfoque quase exclusivo nos processos e subordinação do acompanhamento monitorização e avaliação; inexistência de dotação orçamental, cronogramas e definição clara de responsabilidades; comunicação, coordenação e liderança frágeis e pouco articuladas e escassez de flexibilidade para adaptar a operacionalização da agenda às necessidades emergentes (UN Women, 2015).

Ainda neste plano, outra crítica à agenda 1325 e à sua respetiva tradução institucional prende-se com a centralidade do Estado (Miller et al. 2014; Kirby e Shepherd, 2016), como

se pode constatar através da análise das formas mais comuns de implementação da agenda 1325: a criação de PNA ou a integração dos seus elementos em arranjos institucionais já existentes, como no caso de Israel, por exemplo. A par do investimento na elaboração, atualização e operacionalização de PNA é importante reconhecer e apoiar meios de operacionalização alternativos a nível inter/nacional e local, nomeadamente aqueles levados a cabo por indivíduos, movimentos ou organizações da sociedade civil.

Por fim, e apesar da centralidade que os pilares proteção e participação conheceram na agenda 1325, a participação de mulheres em acordos de paz parece ser mais consistente do que antes, mantendo-se, contudo, em níveis pouco expressivos. O estudo global sobre a implementação da agenda 1325 (UN Women, 2015) conclui que desde 2000 a proporção de acordos de paz com referências a género tinha aumentado mais do dobro face a 1990-2000, situando-se nos 27%. Como se refere no estudo global “os programas atuais avançados pela comunidade internacional tendem a ser extremamente redutores, cingindo-se a trazer o corpo das mulheres à mesa” (UN Women, 2015: 40)⁶.

Relativamente ao plano conceptual, a literatura tem apontado como falhas conceptuais a redução frequente de género a mulheres e o persistente enfoque na vitimação e vulnerabilidade das mulheres e meninas, a par da marginalização das situações em que os homens e meninos são vítimas de violência e as mulheres autoras de violência, o que contribui para cristalizar estereótipos e leituras essencialistas que associam homens a violência e mulheres a paz; a associação da insegurança a situações de guerra e pós guerra, negligenciando outras culturas e formas de violência que atravessam cenários de “guerra” e “paz”.

A agenda 1325 refere-se a cenários de guerra e pós-guerra exclusivos, percecionados como os locais onde existem ameaças reais e significativas para mulheres e meninas e também, recentemente, para homens e meninos (Res. 2106/2013). Ao associar a insegurança de género à situações de guerra e pós-guerra, tem negligenciado outras culturas e formas de violência, que compreendem a desigualdade político-económica, social, novas formas de colonialismo e expressões diárias de violência ao nível micro, que criam um ethos de violência (Kirby e Shepherd, 2016). Uma análise atenta das medidas incluídas nos diferentes Planos Nacionais de Ação produzidos até agora corrobora este entendimento, revelando que as tentativas de implementação da 1325 se têm focado primordialmente ou nas áreas de política externa, negligenciando as necessidades e responsabilidades internas dos países em questão, ou nas áreas da política interna. Por exemplo, o PNA português, voltado quase exclusivamente para a política externa, com a exceção da promoção de uma maior participação de mulheres nas forças de segurança, sugere que a principal responsabilidade do país para com a agenda

⁶ No original, ‘The present programmes put forward by the international community tend to be extremely narrow: just to bring a female body to the table’. Para mais dados sobre a participação de mulheres em processos de paz, progresso das NU no mainstreaming de género nas áreas da paz e segurança, participação política das mulheres, entre outros, consultar: <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures>

1325 reside fora do seu território, no seu trabalho em organizações internacionais e com estados no domínio da prevenção e resolução de conflitos violentos e construção da paz. Desse modo, negligenciam-se as expressões da violência de género que afetam as pessoas que vivem em Portugal, com destaque para as que fazem parte de minorias étnicas, bem como o reconhecimento do carácter dinâmico, interligado e estrutural da violência de género.

Pese embora ser um veículo importante de inclusão das perspetivas de género no trabalho em prol da construção da paz e segurança, a agenda 1325 tem tido igualmente um efeito excludente – além da abordagem redutora da violência/conflitos armados - e que se deve ao entendimento restrito de género (Shepherd, 2008; Santos et al, 2012, Hagen, 2016, Duriesmith, 2017) em que se baseiam as Resoluções que a compõem, o trabalho das ONG internacionais que monitoram os progressos da agenda e as políticas adotadas para a implementar - entendimento este que parte de pressupostos heteronormativos e cissexistas. Com a exceção das resoluções 1889 (2009) e 2122 (2013), em cuja formulação participaram ativamente organizações da sociedade civil feministas e que sublinham o papel das mulheres enquanto agentes de mudança, as mulheres são predominantemente representadas enquanto vulneráveis e sujeitos desprotegidos (Kirby e Shpeherd, 2016; Santos et al, 2012).

Apenas em 2013, na resolução 2106 - que apela ao cumprimento de todas as Resoluções anteriores sobre violência sexual em conflitos armados, conferindo especial atenção ao combate à impunidade e ao papel das armas de fogo na perpetração de violência com base de género - se refere explicitamente a importância de envolver homens e rapazes nos esforços de combate à violência contra as mulheres e dos homens como vítimas (referência que é retomada na Res. 2242) (Duriesmith, 2017). Adicionalmente, até hoje nenhuma resolução faz referência a pessoas LGBTQI (Hagen, 2016), apesar do entendimento sobre violência de género ter sido ampliado e considerar, por exemplo, que homens e meninos são vítimas potenciais (Res. 2106).

Conclusão...

Apesar de a agenda 1325 ser potencialmente transformadora, o seu contributo tem sido condicionado pelas definições e conceitos que a norteiam e estruturam, não alterando as formas como género, violência e segurança são percebidos e operacionalizados. Ao ignorar as várias expressões da violência de género e as relações estabelecidas entre contextos de guerra e de paz, ao favorecer as experiências de algumas mulheres e meninas em detrimento de outras e negligenciando os homens e os meninos (e formas de construção e atuação de masculinidades) e as pessoas LGBTQI, e ao confirmar a responsabilidade da comunidade internacional, materializada sobretudo no Conselho de Segurança da ONU, para orientar os países beligerantes em direção à paz, entre outras, a agenda 1325 continua a ser insuficiente em termos de âmbito e de ambição.

Se a agenda da 1325 pudesse ser interpretada numa perspetiva diferente, colmatando as lacunas identificadas acima, teríamos um instrumento adicional e mais apropriado para consolidar a prevenção da violência de forma mais robusta nas nossas sociedades, uma vez que refletiria de forma mais precisa a realidade global da violência de género, sem se restringir apenas a contextos de guerra/pós-guerra declarada. Por estas razões, a agenda 1325 permanece um “work in progress”, cuja continuação e desenvolvimento se mantêm tão necessários e atuais como aquando da aprovação da sua resolução inaugural, em 2000.

4. Instrumentos e orientações internacionais

A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre mulheres, paz e segurança, aprovada em 31 de outubro de 2000 é uma obrigação de todos os estados membros e implica a elaboração de planos nacionais de ação, visando assegurar a integração da dimensão de gênero nas atividades diplomáticas, militares, de segurança, da justiça e da cooperação para o desenvolvimento e revela-se um instrumento eficaz para se alcançarem os objetivos daquela resolução.

Pretendemos situar o II Plano a nível das orientações internacionais e a partir de uma análise mais global refletir sobre quais as tendências e orientações internacionais.

A Resolução 1325 foi concebida para responder à lacuna entre os quadros internacionais prescritivos e realidades de cada país. Nesse sentido, visa o desenho e a apropriação de planos a nível nacional que reflitam as necessidades específicas de segurança e as prioridades de paz de cada país (Amling & O'Reilly, 2016).

Os PNA podem, assim, servir como ferramentas oficiais de planeamento dos governos, permitindo que as entidades definam ações e estratégias específicas para atingir metas - neste caso, metas em relação à temática Mulheres, Paz e Segurança. Neste sentido, os estados membros podem também realizar compromissos para políticas específicas ou desenvolver iniciativas locais que permitam uma melhor tradução das “palavras” em impacto real no terreno.

Desde aqui, importa refletir acerca da interpretação que tem sido realizada da Resolução 1325, e se esta é suficientemente abrangente, ou se pelo contrário, focaliza de tal forma nas situações de conflito e pós-conflito que pode correr o risco de negligenciar as necessidades e responsabilidades internas dos países que a implementam.

Quando em 2011, as Nações Unidas lançaram uma proposta de estrutura estratégica que fornecesse uma visão conjunta para a ação, de forma a avançar com a implementação da Resolução 1325 (2000) e outras resoluções relacionadas com o tema das Mulheres, Paz e Seguranças, definiu quatro metas amplas a serem alcançadas, estando todas elas relacionadas com situações de conflito e pós-conflito (UN Strategic Results Framework on Women, Peace and Security) :

- Prevenção de conflitos e de todas as formas de violência contra mulheres e meninas em situações de conflito e pós-conflito;

- Promoção da igualdade de gênero em processos de tomada de decisão de paz e segurança a nível nacional, local, regional e internacional;
- Proteção e promoção dos direitos das mulheres e meninas em situações afetadas por conflitos;
- Resposta às necessidades específicas de apoio a mulheres e meninas e reforço das capacidades das mulheres para atuar como agentes de apoio e recuperação em situações de conflito e pós-conflito.

Seria importante que a Resolução 1325 tivesse prevista a criação de mecanismos concretos de prevenção e redução de violência contra as mulheres em países considerados pacíficos, permitindo uma tradução da Resolução nos contextos específicos nacionais.

Experiência de implementação de outros planos a nível internacional

Tomando como exemplo o relatório da *One Earth Future Foundation* que analisou a experiência de implementação PNA's em quatro países afetados por situações de conflito e pós-conflito - República Democrática do Congo, Filipinas, Sérvia e Serra Leoa (que implementaram os seus planos em 2010), é possível salientar desde logo alguns aspetos comuns em termos da implementação de todos estes planos (Amling & O'Reilly, 2016):

- a. Em cada um destes países, os planos implementados a nível nacional preencheram efetivamente uma lacuna nas políticas internas no que diz respeito às questões das mulheres, paz e segurança, contribuindo para o aumento da sensibilização e tomada de consciência para esta temática entre uma variedade de atores chave que desenham, influenciam e/ou implementam políticas de paz e segurança.
- b. O desenho de cada plano implicou um processo amplamente inclusivo, que contou com as contribuições de vários ministérios do governo, atores do setor de segurança e organizações da sociedade civil.
- c. O envolvimento de organizações da sociedade civil foi considerado como essencial na implementação em todos os casos. Estas organizações serviram como intermediárias entre os/as cidadãos/ãs e os organismos políticos, contribuindo para o aumento da participação das mulheres.
- d. Apesar das conquistas alcançadas, verificaram-se obstáculos significativos à implementação dos PNA em cada caso. Por um lado, tiveram que lidar com a discriminação estrutural das mulheres/em razão do sexo, que impediu o alcance dos

objetivos definidos; e por outro, os planos concebidos não eram suficientemente flexíveis para se adaptarem aos novos desafios de paz e segurança que foram surgindo.

e. Em todos os casos, existiu consenso alargado acerca do papel crucial que os planos de ação no aumento da sensibilização e diálogo sobre as prioridades relacionadas com a resolução 1325.

f. Não obstante as mais-valias associadas aos PNA, poucos países foram capazes de perceber os impactos específicos resultantes da implementação dos seus planos. De uma forma geral, são disponibilizados poucos dados sobre a eficácia dos planos e das estratégias utilizadas, uma vez que a monitorização, avaliação e comunicação de resultados ficam muitas vezes aquém do que seria adequado, sendo uma dimensão que necessita de melhorias.

g. Enquanto estratégia, os PNA são, ainda, alvo de pouca investigação académica. O acompanhamento do progresso dos PNA existentes tem levantado várias questões, nomeadamente acerca da eficácia dos planos, e nesse sentido, muitos países com PNA reconhecem a existência de falhas e a necessidade de revisão dos seus planos.

No entanto, importa referir que ainda que os obstáculos à implementação sejam significativos e sentidos de forma geral por todos os países, estes não são intransponíveis.

Nesse sentido, é de destacar alguns princípios orientadores, salientados no relatório, que podem permitir o desenho de planos com maior impacto:

1. ABORDAR AS BARREIRAS ESTRUTURAIIS À PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NOS PROCESSOS DE PAZ E SEGURANÇA
2. CRIAR PLANOS FLEXÍVEIS QUE SE ADAPTEM A NOVOS DESAFIOS NO ÂMBITO DA VIOLÊNCIA E SEGURANÇA QUE SURJAM, A NÍVEL NACIONAL
3. CRUZAR COM OUTROS PLANOS DE FORMA A PERMITIR UMA ABORGADEM DE DIVERSAS PRIORIDADES PARA A PAZ
4. ESTABELEÇER ESTIMATIVAS DE CUSTOS PRECISAS E REALISTAS E IDENTIFICAR FONTES DE FINANCIAMENTO QUE PERMITAM O DESENVOLVIMENTO DO PNA
5. FORTALEÇER A VONTADE POLÍTICA E CONSOLIDAR UMA ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO ROBUSTA PARA A IMPLEMENTAÇÃO
6. MONITORIZAR, AVALIAR, COMUNICAR E DIVULGAR OS RESULTADOS OBTIDOS

Fonte: Relatório “From Global Promise to National Action. Advancing Women, Peace, and Security in the Democratic Republic of Congo, the Philippines, Serbia, and Sierra Leone” (Amling & O’Reilly, 2016)

Neste seguimento, partindo da experiência de implementação de outros países e da informação recolhida em relatórios de acompanhamento dessas experiências, é possível destacar seis componentes chave associados a planos com “alto-impacto”.



VONTADE POLÍTICA FORTE E SUSTENTADA

O sucesso de um PNA depende do compromisso de atores chave a nível político com poder de decisão, que viabilizem a inclusão dos objetivos do plano em estratégias e processos de paz e segurança desenvolvidos pelo governo (e não apenas no que diz respeito às questões de igualdade de género ou direitos das mulheres).

PROCESSO INCLUSIVO E PARTICIPADO NO DESENHO E IMPLEMENTAÇÃO DO PNA

A construção e implementação participada do PNA ajuda a garantir que as prioridades e necessidades de diversos organismos intervenientes sejam abordadas, contribuindo para um maior sentido de legitimidade, adesão e apropriação do plano entre os/as envolvidos/as e a comunidade. Esta metodologia tornou-se prática *standard* na criação de PNA por todo o mundo.

DEFINIÇÃO DE ESTRUTURA DE COORDENAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO

Dadas as dificuldades associadas à participação de um número variado de organismos, é essencial a definição de uma estrutura de coordenação que facilite a inclusão, a apropriação e o impulso para a implementação. Essa estrutura deve incluir membros de instituições governamentais relevantes e organizações da sociedade civil.

INCLUSÃO E ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

É reconhecida por vários países a importância da inclusão e envolvimento da sociedade civil em todas as fases de implementação. As organizações da sociedade civil, em particular os grupos de mulheres, desempenham um papel crítico na concretização de mudanças e compromissos para a agenda das Mulheres, Paz e Segurança.

RESULTADOS BASEADOS NUM SISTEMA DE MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

O conhecimento desenvolvido sugere que os PNA têm maior probabilidade de serem realizados se forem projetados com os resultados em mente, se forem mensuráveis e se houver um plano de monitorização e de avaliação que acompanhe a implementação. Para garantir uma monitorização eficaz, o plano deve incluir uma matriz com objetivos, atividades, indicadores, responsabilidades de cada organismo, mecanismos de reporte, cronogramas e orçamento claro.

IDENTIFICAÇÃO E ATRIBUIÇÃO DE RECURSOS ESPECÍFICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PNA

Sem os recursos necessários o cumprimento dos objetivos do plano fica comprometido. Nessa linha, as atividades devem ser analisadas tendo em conta os custos associados, e o próprio plano deve contemplar um orçamento específico e correspondente às necessidades identificadas para a realização das ações previstas.

5. Metodologia

A equipa da Logframe refletiu sobre experiências avaliativas incidindo sobre objetos idênticos ao PNA1325 em diversos contextos até definir a sua abordagem.

Este modelo tem um conjunto de pressupostos metodológicos, princípios que agora apresentamos sucintamente:

Pressupostos Metodológicos

Face à experiência da equipa de avaliação e tendo por base as discussões técnicas tidas para a preparação desta avaliação, foram definidos alguns pressupostos que procurámos respeitar no desenho da metodologia de avaliação mas que, principalmente, procurámos manter na implementação da mesma:

- ▶ Cooperação e diálogo constante e aberto - potenciando a criação de empatia, ambiente de trabalho positivo e o desenvolvimento de processos mais ricos.
- ▶ Transparência - para fomentar os níveis de confiança necessários a um trabalho de consultoria de qualidade superior.
- ▶ Participação - a construção de soluções partilhadas e de leituras abrangentes, não só é desejável, como fundamental para atingir níveis superiores de proficiência e eficácia.
- ▶ Utilidade - cada momento de trabalho cumpre um objetivo preciso, claro e inequívoco no processo de consultoria e tem resultados tangíveis que são necessários para atingirmos os objetivos definidos.

Ideias-Chave e Princípios

A Avaliação no âmbito de uma iniciativa da natureza do II PNA 1325, que incorpora um conjunto de medidas e aponta para a ação a diferentes níveis em termos de participantes, tipologia de ações, duração e contextos, obriga a uma abordagem que teve que incorporar perspetivas e mecanismos de recolha e análise da informação variados para conseguir uma leitura relevante da concretização real do plano.

Com base na leitura do II PNA 1325 e opções que estão na sua base, optámos, em todo o desenho da avaliação, por manter a coerência e referenciar as opções técnico-metodológicas num conjunto de ideias e princípios que quisemos ter como base do desenho do modelo de Avaliação:

- ▶ Análise que compatibilize o passado, presente e futuro da iniciativa.

- ▶ Desenho colaborativo do formato final do plano de avaliação (apesar da proposta apresentada há espaço para a flexibilização e enriquecimento do que é um modelo com plasticidade).
- ▶ Enfoque na performance, centrado no processo de desenho e de implementação do plano. A qualidade dos resultados e a eficácia do II PNA 1325 será tanto maior quanto maior a qualidade dos processos de planeamento, replaneamento e avaliação do mesmo.
- ▶ Olhar a estrutura do II PNA 1325 na sua funcionalidade e coerência com os princípios que tem e os objetivos que pretende atingir.
- ▶ Abordagem multi-método centrada na compreensão da Teoria da Mudança que sustenta o II PNA 1325.

O Processo de Avaliação Final

1. REUNIÃO DE ARRANQUE

2. CONSTRUIR A TEORIA DA MUDANÇA

3. DEFINIR QUESTÕES DE AVALIAÇÃO E INDICADORES

4. DEFINIR O PLANO DE AVALIAÇÃO

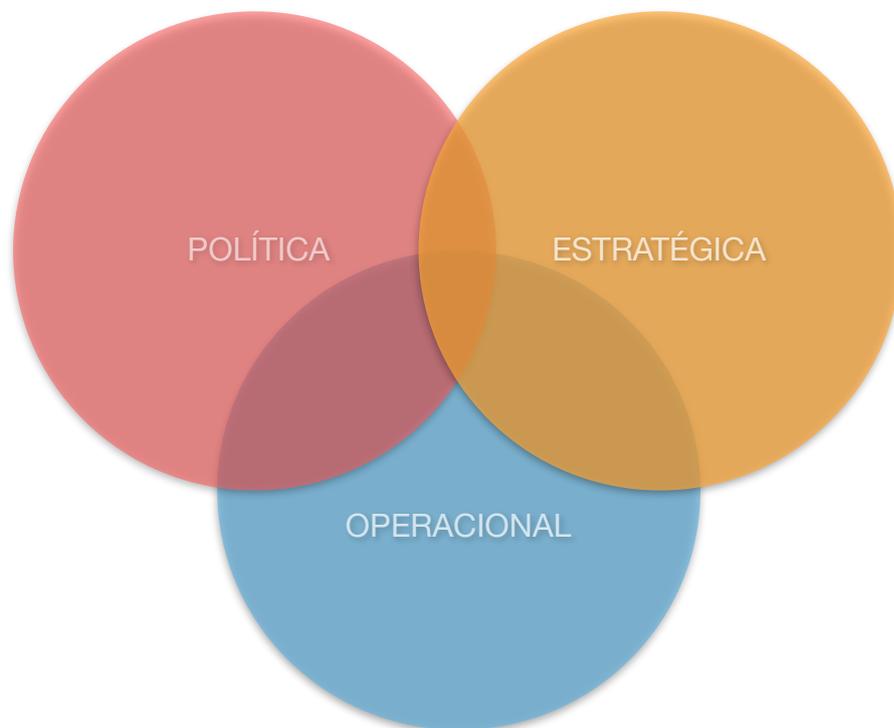
5. CONSTRUIR INSTRUMENTOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO

6. RECOLHA DE INFORMAÇÃO

7. ANÁLISE DA INFORMAÇÃO RECOLHIDA

8. SÍNTESE E PRODUÇÃO DE RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ter um objeto de avaliação como o II PNA 1325 obriga, no entender da nossa equipa, a considerar três dimensões, a saber:



Ao ser um instrumento por excelência de planeamento, o II PNA 1325 contém em si mesmo uma dimensão política que é vertida em opções estratégicas que também se constituem como um guia para a ação, isto para além da dimensão operacional que já encerra em si mesmo. Por estas razões julgámos ser importante que toda a recolha de informação e as análises efetuadas, fossem sempre ao “encontro” destas três dimensões, valorizando todas e não esquecendo nenhuma.

Em termos de abordagem técnica, o objetivo foi basear a mesma nalgumas ideias-chave já atrás enunciadas:

- ▶ Abordagem multi-método para abarcar a diversidade da intervenção e atores envolvidos
- ▶ Combinação de indicadores quantitativos e qualitativos recolhidos de diversas fontes
- ▶ Construção do Plano de Avaliação a partir do que está definido no Caderno de Encargos mas também clarificando a Teoria da Mudança subjacente ao II PNA 1325

Após reflexão interna em torno das abordagens *mainstream* na área de avaliação que poderíamos utilizar, propomos uma “perspetiva múltipla” em termos metodológicos que engloba não só instrumentos diferentes, como posicionamentos diferenciados para olhar a intervenção.

O Modelo de Avaliação que propomos combina:

- ▶ Theory of change (Teoria da Mudança - TOC) - importante para compreender a “cadeia de transformação” e as mudanças e impactos que são objetivos deste plano. A construção da teoria da mudança é um procedimento central para clarificar o modelo de intervenção, compreender a sua lógica e clarificar a coerência da mesma. Para além disso, é um procedimento que ajuda a clarificar as questões de avaliação centradas em *outcomes*.
- ▶ Análise ao Sistema de Atores
- ▶ Equilíbrio Contribuição / Atribuição na análise das mudanças - Nesta avaliação teremos que ter uma aposta num modelo misto que combine leituras de atribuição com leituras que acomodem abordagem de contribuição, face à complexidade do objeto em análise, contextos e ao tipo de mudanças e impactos pretendidos/ produzidos. A análise de causalidade resulta da avaliação face aos resultados e objetivos planeados, mas também da forma como os *stakeholders* chave incorporaram essas mesmas estratégias e se apropriaram delas. Queremos então evitar leituras demasiado “simplistas” que assumam todas as mudanças como resultado direto ou indireto da execução do Plano, mas também queremos incorporar as mudanças na forma como foram apropriadas pelos atores, o que poderíamos chamar, de forma simplificada, “impactos na primeira pessoa”.

Métodos e Instrumentos

Apesar de a nossa proposta técnica ter contemplado especificamente um momento prévio ao trabalho de campo para discussão e desenho de um Plano Final de Avaliação existiu sempre a convicção sobre a pertinência da utilização de alguns instrumentos e ferramentas. Também o equilíbrio entre indicadores de natureza qualitativa que representam perceções de grupos e/ou pessoas, e indicadores mais quantitativos, nos obrigaram a considerar diferentes instrumentos de recolha de informação.

Assim sendo, face à abordagem multi-método que quisemos utilizar, recorreremos aos seguintes métodos e instrumentos de recolha de informação:

- ▶ Construção da Teoria da Mudança
- ▶ Mapa de Atores
- ▶ Entrevistas individuais e/ou coletivas a *stakeholders* relevantes
- ▶ Análise documental
- ▶ Inquérito por Questionário⁷

⁷ Resposta aos questionários foi realizada através de uma Escala de Lickert, em que 1 - Discordo Totalmente e 5 - Concordo Totalmente, pelo que os valores apresentados nos gráficos relativos às perceções resultam do cálculo da média ponderada das respostas dadas ao questionário.

6. Teoria da Mudança

ÁREA ESTRATÉGICA II

Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção e manutenção de paz e segurança.

ÁREA ESTRATÉGICA IV

Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática «mulheres, paz e segurança» e sensibilizar as entidades decisoras e a comunidade.

MAIOR PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES E INTEGRAÇÃO DA DIMENSÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO NA PREVENÇÃO, GESTÃO E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ARMADOS.

CONCEÇÃO ALARGADA DO CONCEITO DE SEGURANÇA, E CRIAÇÃO DE MECANISMOS DE PREVENÇÃO E REDUÇÃO DE SITUAÇÕES DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES, EM PAÍSES PACÍFICOS.

ÁREA ESTRATÉGICA I

Promover a participação de mulheres em processos de construção e manutenção da paz e segurança.

ÁREA ESTRATÉGICA V

Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança (2014-2018)

ÁREA ESTRATÉGICA III

Promover os objetivos da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) na ação externa de Portugal.

7. Mapa de Atores

COORDENAÇÃO DO II PNA 1325

COMISSÃO PARA A CIDADANIA E IGUALDADE DE GÉNERO (CIG)

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO DOS
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO DA
DEFESA NACIONAL

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO DA
ADMINISTRAÇÃO INTERNA

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

8. Áreas Estratégicas

Feito o enquadramento teórico da agenda 1325, importa, antes demais, olhar para o II PNA implementado em Portugal. Este plano foi constituído por 29 medidas divididas pelas suas 5 áreas estratégicas, como se apresenta de seguida.

Área Estratégica 1 - Promover a participação de mulheres em processos de construção e manutenção da paz e segurança

Medidas	Objetivo(s)
1 - Promover o aumento de mulheres nas forças armadas e forças de segurança.	Desenvolver campanhas junto de jovens para o reforço da participação de mulheres nas forças armadas e forças de segurança.
2 - Promover o aumento da participação de mulheres em missões internacionais de construção e manutenção da paz e segurança, ajuda humanitária e gestão de crises.	Criar condições para uma participação mais igualitária de mulheres e homens em missões internacionais de construção e manutenção da paz.
3 - Divulgar regularmente os postos vagos em organismos internacionais, de forma a promover a nomeação de mulheres para o exercício de cargos, de decisão e outros, nos organismos internacionais de apoio à construção da paz e segurança.	Promover a nomeação de mulheres para o exercício de cargos nos organismos internacionais de apoio à construção da paz e segurança.
4 - Promover a nomeação de mulheres para missões de observação eleitoral da UE, OSCE e CPLP.	Reforçar o número de mulheres nomeadas para as missões de observação eleitoral da UE, OSCE e CPLP.
5 - Promover a integração das questões da igualdade de género e de todas as formas de violência contra as mulheres, raparigas e meninas, nas forças destacadas, incluindo em cenários de conflito, pós - conflito e missões internacionais de manutenção de paz e segurança.	Nomear um ponto focal de género nas forças destacadas. Garantir a integração da perspectiva de género em todas as atividades das missões internacionais e o apoio adequado às operações no terreno.
6 - Garantir a existência de apoio psicológico ao pessoal e respetivas famílias antes, durante e após a participação em missões de paz e de cooperação técnico -militar.	Reconhecer os possíveis efeitos traumáticos provocados pela participação em cenários de conflitos armados sobre as relações familiares e prevenir a ocorrência de possíveis situações de violência familiar. Redução de casos de stress pós -traumático e de violência familiar.

Área Estratégica 2 - Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção e manutenção de paz e segurança

Medidas	Objetivo(s)
7 - Realizar ações de formação sobre igualdade de gênero e violência contra as mulheres e raparigas, incluindo violência sexual, violência de gênero e tráfico de seres humanos, para dirigentes e quadros técnicos da área da justiça, das forças armadas e forças de segurança.	Capacitar profissionais para a identificação e investigação criminal de violações dos direitos humanos cometidos contra mulheres, incluindo abusos sexuais, violência doméstica, violência de gênero e tráfico de seres humanos, durante os conflitos e em situação pós -conflito.
8 - Promover a formação em igualdade de gênero e violência contra as mulheres e raparigas, incluindo violência sexual, violência de gênero e tráfico de seres humanos, das forças armadas e forças de segurança e da área da justiça nomeados para missões internacionais de construção e manutenção de paz e segurança.	Sensibilizar o pessoal destacado para missões de paz e segurança para as questões das resoluções sobre mulheres, paz e segurança, antes e durante as missões.
9 - Promover o intercâmbio e divulgação das experiências vividas entre elementos destacados em missões de manutenção e construção da paz e segurança.	Troca de experiências entre elementos destacados. Promoção de participação de mulheres em missões internacionais.
10 - Elaborar relatório sobre a participação das mulheres das forças armadas em missões de paz entre 2008/2013 e promover a divulgação dos resultados.	Contribuir para o conhecimento relativo à participação das mulheres em missões de paz.
11 - Elaboração de um Código de Conduta para pessoal envolvido na gestão de crises e em operações de paz bem como os respetivos mecanismos de monitorização.	Garantir, no âmbito da RCSNU 1820, uma «tolerância zero» relativamente aos abusos sexuais dentro da força (nacional e internacional) e entre a força e a população apoiada no teatro de operações.

Área Estratégica 3 - Promover os objetivos da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) na ação externa de Portugal

Medidas	Objetivo(s)
12 - Integrar a temática «mulheres, paz e segurança» nas ações de cooperação técnico -militar bilateral e multilateral.	Contribuir para um entendimento da relação entre as questões de género, incluindo as necessidades e perspetivas das mulheres em situações de conflito/pós-conflito, e as estruturas de defesa.
13 - Incluir a temática «mulheres, paz e segurança» na cooperação em matéria de justiça e segurança com outros Estados, nomeadamente com vista à implementação da Resolução 2106, do CSNU.	Garantir que são tomadas medidas para que as mulheres, raparigas e meninas vítimas de violência, incluindo violência sexual, tenham direito à proteção e reparação, e que os/as agressores/as sejam punidos/as.
14 - Integrar as questões de género e da violência contra mulheres e raparigas, incluindo a violência doméstica, as práticas tradicionais nefastas e o tráfico de seres humanos, bem como as questões da necessidade de proteção das vítimas e punição dos/as agressores/as, no quadro da cooperação técnico - jurídica com os ministérios da justiça, tribunais e órgãos de investigação criminal, dos países parceiros.	Reforçar a orientação aos países parceiros sobre as suas obrigações nos termos da RCSNU 1325, do direito internacional humanitário e dos direitos humanos, incluindo o apoio à elaboração e aplicação de legislação sensível ao género.
15 - Promover a integração da temática «mulheres paz e segurança» nos documentos das Nações Unidas, UE, CPLP, OSCE e OTAN.	Introdução da perspetiva (<i>mainstreaming</i>) da temática das mulheres, paz e segurança no sistema das Nações Unidas, UE, CPLP, OSCE e OTAN.
16 - Participar ativamente na <i>task force</i> da UE para a implementação da RCSNU 1325.	Contribuir para a dinamização da <i>task force</i> e para a implementação da RCSNU 1325 ao nível da EU.
17 - Promover os objetivos da RCSNU 1325 nas missões de PCSD da UE, nomeadamente o aumento da participação de mulheres, a formação sobre a RCSNU 1325, incluindo sobre a violência sexual em situações de conflito, sobre VIH/SIDA e saúde das mulheres.	Aumentar o número de mulheres nas missões da PCSD. Assegurar a formação do pessoal das missões da PCSD quanto à RCSNU 1325.
18 - Formular recomendações a outros Estados sobre a implementação da RCSNU 1325 nas declarações nacionais no âmbito do Exame Periódico Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.	Promover a implementação por outros Estados da RCSNU 1325.
19 - Contribuir regularmente para os Indicadores das Nações Unidas para Monitorizar a Implementação da RCSNU 1325.	Contribuir para a quantificação da implementação da RCSNU 1325 a nível internacional.
20 - Apoiar o reforço da participação das mulheres, raparigas e meninas e a defesa dos seus direitos humanos, poder e influência nos projetos de cooperação para o desenvolvimento.	Apoiar projetos que promovam a participação e capacitação das mulheres, raparigas e meninas no desenvolvimento.

Área Estratégica 4 - Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática «mulheres, paz e segurança», e sensibilizar as entidades decisoras e a comunidade

Medidas	Objetivo(s)
21 - Divulgar o II PNA 1325.	Divulgar pelos parceiros nacionais e internacionais, e público em geral, o II PNA 1325. Envolver os principais sectores na execução do II PNA 1325.
22 - Incluir o tema «mulheres, paz e segurança» nos cursos ministrados pelo IDN.	Reforçar o conhecimento sobre a temática das mulheres, paz e segurança.
23 - Gerir e atualizar a página <i>web</i> sobre mulheres, paz e segurança.	Facilitar o acesso à informação e divulgar pelo público em geral as principais iniciativas nacionais e internacionais em matéria de mulheres, paz e segurança.
24 - Realizar debates sobre a temática «mulheres paz e segurança».	4 debates
25 - Divulgar documentos e orientações internacionais em matéria de mulheres, paz e segurança.	Dar a conhecer ao público em geral as orientações internacionais em matéria de mulheres, paz e segurança.
26 - Promover ações de sensibilização em questões de saúde e direitos humanos, incluindo sobre violência sexual e violência de género, de acordo com os objetivos do plano, aos/às alunos/as do ensino superior.	1 ação de sensibilização, por ano.

Área Estratégica 5 - Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2014 -2018).

Medidas	Objetivo(s)
27 - Promover reuniões com representantes da sociedade civil para implementação, acompanhamento e avaliação do II PNA 1325.	2 reuniões por ano.
28 - Cooperar com as organizações da sociedade civil no intercâmbio de competências no âmbito dos assuntos de género, nos teatros de operações e missões internacionais de manutenção da paz, gestão civil de crises e gestão de emergência no domínio da proteção civil.	Potenciar o trabalho de todos os intervenientes neste domínio, através do estabelecimento de um diálogo entre as várias entidades presentes no terreno.
29 - Apoiar projetos de cooperação promovidos por organizações da sociedade civil, no âmbito de intervenção do plano.	Contribuir para melhorar e potenciar o trabalho das organizações da sociedade civil neste domínio. Promover a igualdade de género, o empoderamento e participação das mulheres e o combate a todas as formas de violência contra mulheres, raparigas e meninas, em países terceiros.

9. Estrutura e Organização

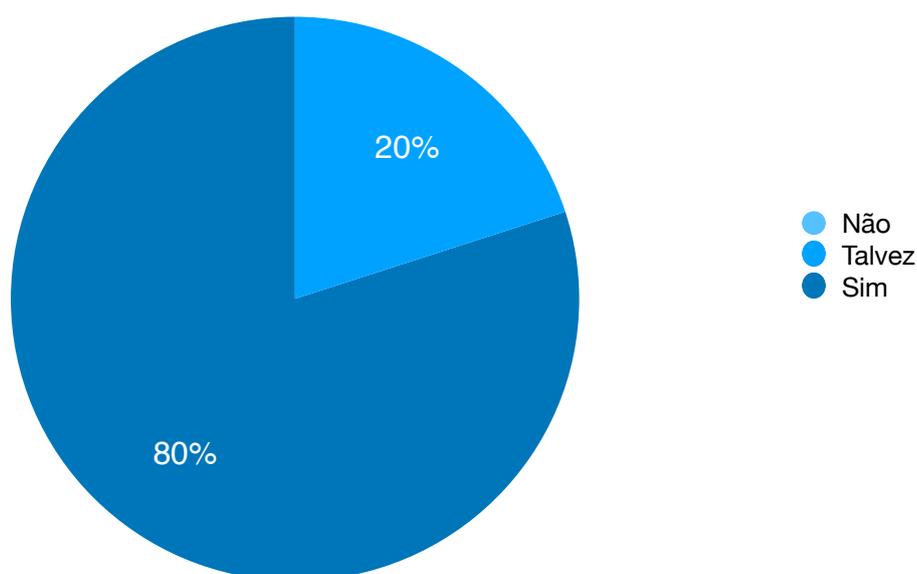
Iniciando a abordagem específica a cada uma das dimensões de análise que integram este relatório, salientamos que o II PNA 1325 é percecionado como um instrumento relevante no que se refere à garantia da plena participação das mulheres em todos os níveis de tomada de decisões relativas à paz e segurança, à proteção de mulheres, raparigas e meninas contra a violência de género, e à integração da perspetiva de género em todas as estratégias de implementação e construção da paz e nas ações realizadas por Portugal, interna e externamente.

Estando organizado em cinco áreas estratégicas, o plano procura definir para cada uma medidas concretas (29 no total), com respetivos objetivos estratégicos e entidades responsáveis pela sua concretização, sendo igualmente traçados indicadores de processo e resultado e calendarização. A organização do Plano em cinco áreas estratégicas é considerada bastante adequada face aos objetivos expressos. No entanto, existe a perceção de ser necessário uma maior coerência entre o número de áreas e de medidas, sobretudo por as últimas registarem grande abrangência, dificultando a sua definição, operacionalização e concretização.

Sendo este um segundo plano, destaca-se que em relação ao primeiro existe uma diferença importante, pois apesar de ter havido um processo de co-construção em ambos, no primeiro PNA é referida uma reflexão partilhada traduzida em contributos significativos na elaboração do plano mas também para os envolvidos, enquanto que o II PNA revelou-se como uma continuidade do primeiro, não existindo tanta partilha reflexiva. O processo de co-construção é o aspeto positivo que mais se destaca da perceção dos atores, sendo referido que todas as medidas que constam no plano foram propostas pelos ministérios e aprovadas pelas tutelas.

A perspetiva global dos atores é de que o plano é bastante importante, como podemos observar no gráfico abaixo.

Perceção acerca da importância do II PNA 1325



Fonte: Questionário de avaliação do II PNA

Neste sentido, é de destacar que um dos aspetos inovadores apontados é a existência do próprio plano em si, que permite não só pôr esta temática na agenda política, como desenvolver respostas que permitam contribuir para uma maior formação e sensibilização nesta área, como é o exemplo da criação do curso de Igualdade de Género para todos/as militares, militarizados/as e civis da Marinha; e da promoção da sensibilização em Igualdade de Género junto dos/as militares destacados/as. Este dado é ainda reforçado pelo facto de a aposta na formação nas entidades surgir como uma boa prática, o que indica a necessidade de continuar a apostar em estratégias de sensibilização sobre a temática em concreto, o que de resto também é referido nas entrevistas.

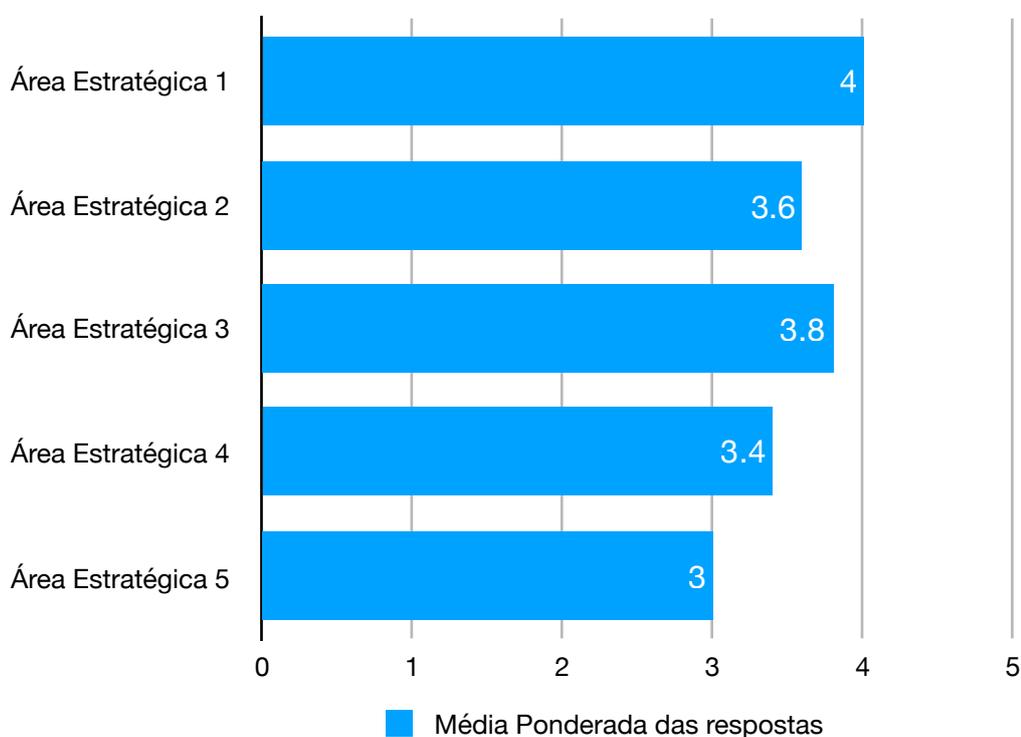
O desconhecimento e a pouca apropriação da temática “Mulheres, Paz e Segurança”, quer pela sociedade civil, quer por profissionais que intervêm na área (dado que Portugal não se encontra em situação de conflito ou pós-conflito) foi uma das preocupações manifestadas pelos/as entrevistados/as, o que de resto é suportado por um estudo de 2013, que revelou que a maioria dos/as cidadãos/ãs e dos/as profissionais que trabalham na promoção dos direitos das mulheres, da igualdade de género e segurança desconhecem a Resolução 1325/2000 (Santos, 2013).

Outro aspecto que parece reforçar esta ideia prende-se com a interpretação que é feita desta Resolução, por parte da sociedade em geral e da própria agenda 1325, como dizendo respeito à prevenção da violência contra as mulheres em situações de conflito armado ou pós-conflito. Este direcionamento pode tornar mais difícil a apropriação da temática em países em situação de paz, como é o caso de Portugal, ao marginalizar as complexidades das inseguranças sentidas pelas mulheres em países supostamente

pacíficos (Moura, Santos & Roque, 2014), podendo abordar-se temas emergentes como por exemplo a radicalização e o extremismo violento, a vaga de pessoas refugiadas oriundas de países em conflito, bem como o tema da violência doméstica.

Relativamente à estrutura e organização das cinco áreas, os dados revelam que esta é adequada e coerente. A percepção dos atores reforça que as áreas de intervenção contempladas são também elas percebidas como adequadas. Ainda assim, podemos observar que a área estratégica 1 - Promover a participação de mulheres em processos de construção e manutenção da paz e segurança - é a melhor pontuada, sendo a área estratégica 5 - Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução - a que apresenta valores mais baixos, justificada pela dificuldade apresentada pela entidade coordenadora em identificar e mobilizar parceiros específicos desta área.

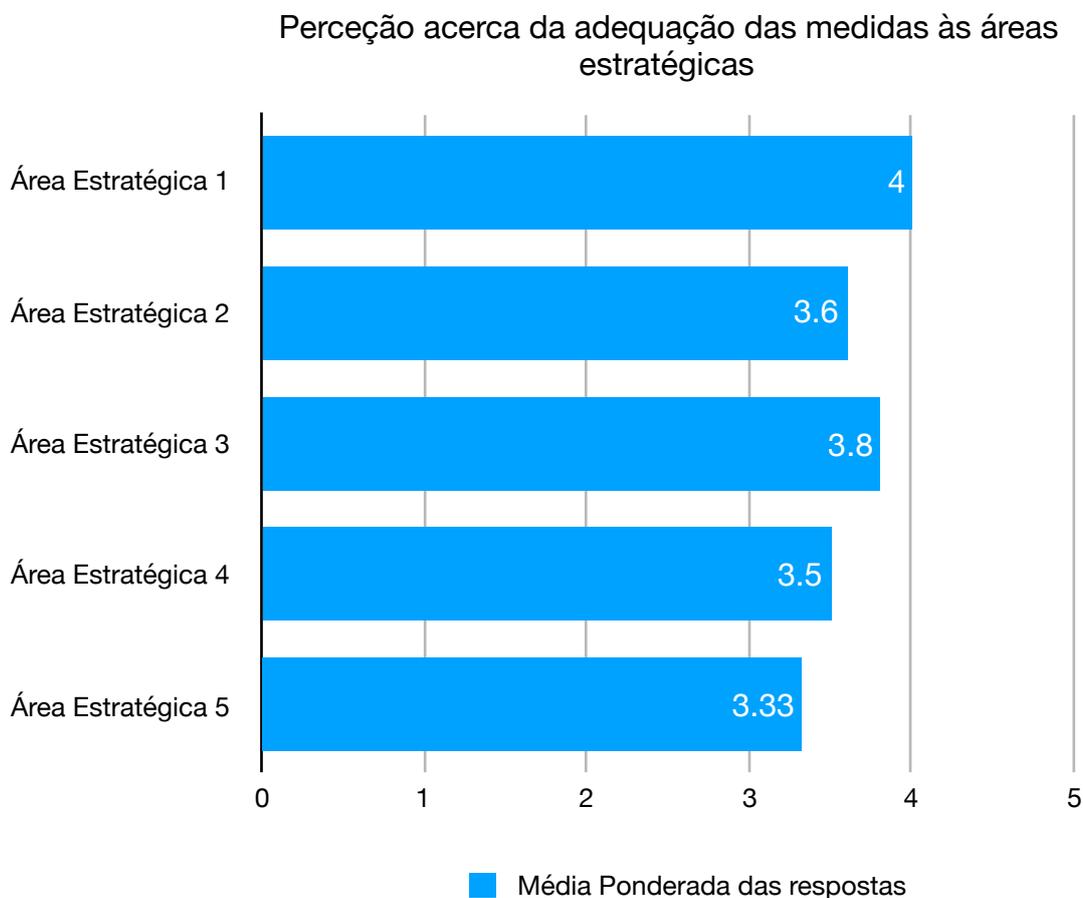
Percepção acerca da relevância das áreas estratégicas



Fonte: Questionário de Avaliação do II PNA

No que concerne às medidas, estas são consideradas adequadas, com a ressalva da dificuldade em executar algumas delas tendo em conta a sua natureza. Nesse sentido, não se tratou tanto de uma questão de adequação das medidas, mas antes da sua efetiva implementação e avaliação, sendo necessário que estas possam ser mais estratégicas e operacionais. Ainda assim, as medidas da área estratégica 5 - Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução, continuam a ser as que

têm uma média ponderada mais baixa, revelando as dificuldades já referenciadas no envolvimento da sociedade civil.

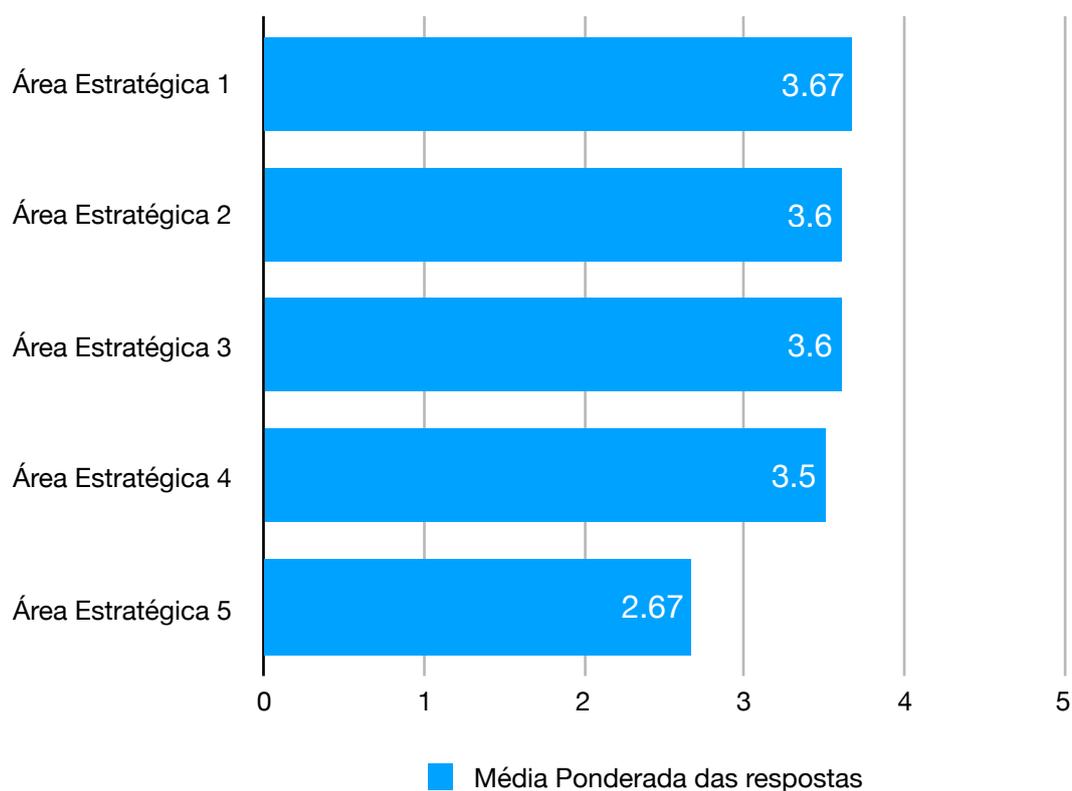


Fonte: Questionário de Avaliação do II PNA

De acordo com os atores entrevistados/as uma das dificuldades é a abrangência do plano, que se reflete num número elevado de medidas, dificultando também a sua concretização. Considera a equipa de avaliação que seria importante desenhar um plano mais estratégico e operacional, que permitisse definir metas mais de longo prazo, delimitando os objetivos a alcançar.

Em relação à adequação dos indicadores, os dados revelam que estes estão adequados, como podemos analisar no gráfico. A perspetiva global dos atores é que estes são claros e bem construídos, mas como poderemos analisar mais adiante, não é possível a sua verificação total pela falta de dados mensuráveis referentes a grande parte das medidas, bem como pela dificuldade percecionada em implementar e executar as medidas e pela ausência de metas. Com uma agenda difícil de assimilar, segundo os atores, parece não existir o mesmo entendimento sobre a finalidade de cada medida, refletindo-se por exemplo, aquando o reporte dos indicadores, na diversidade do tipo de dados reportados.

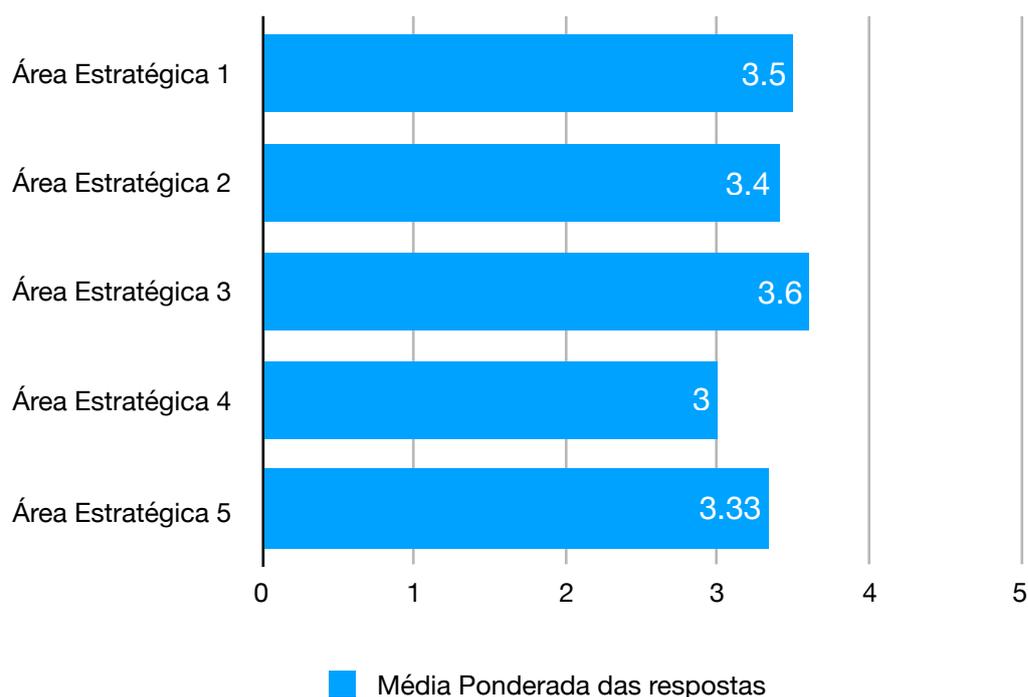
Percepção acerca da adequação dos indicadores face às medidas



Fonte: Questionário de Avaliação do II PNA

A calendarização é um dos elementos que é reconhecido com potencial de melhoria na avaliação global das áreas estratégicas, tendo uma média ponderada mais baixa ao nível da adequação, como nos é possível observar no gráfico abaixo. Com efeito, as médias são de uma forma geral baixas, com especial relevância para a área estratégica 4 - Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática “Mulheres, Paz e Segurança”, e sensibilizar as entidades decisoras e a comunidade. Estes valores refletem a necessidade da construção de metas que possibilitem uma definição temporal dos indicadores e uma maior operacionalização das medidas.

Perceção acerca da adequação e realismo da calendarização

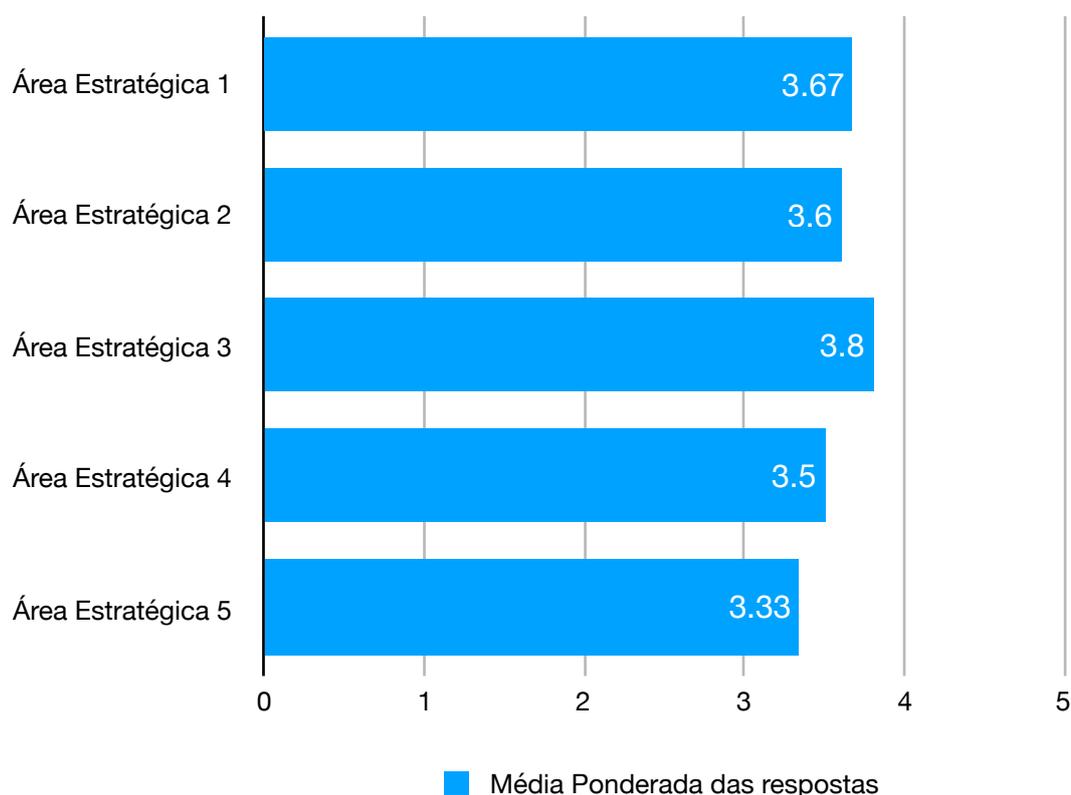


Fonte: Questionário de Avaliação do II PNA

Pensa a equipa de avaliação que o facto do plano não incluir um conjunto de metas definidas com um cronograma pode representar uma dificuldade adicional à implementação das medidas, uma vez que não existe definição de *timings* específicos, nem uma sequência de atividades a desenvolver, sendo difícil avaliar o nível de concretização do plano, impossibilitada pela ausência de metas. É de referir que seria importante que esta calendarização fosse consensualizada com os/as diferentes intervenientes, de forma a que pudesse ser incluída nas prioridades dos próprios organismos.

Como podemos analisar, e de uma forma geral em todas as áreas estratégicas, existe a percepção de que as entidades envolvidas são adequadas para as medidas estabelecidas no plano, ainda que com espaços para um ajustamento.

Percepção acerca da adequação das entidades envolvidas nas medidas



Fonte: Questionário de Avaliação do II PNA

Como podemos analisar, os valores ainda que sejam positivos são relativamente baixos, e parecem apontar para a necessidade de ajustamento em relação aos/às intervenientes definidos em cada medida. Esta apreciação, a nosso ver, justifica-se sobretudo pela percepção manifestada na dificuldade de concretização das medidas propostas, que poderá questionar a correspondência entre as entidades responsáveis e envolvidas e as medidas.

É possível afirmar que na percepção dos atores, existe uma apreciação positiva face à estrutura e organização do II Plano, ainda que os valores apresentados nesta dimensão sejam de uma forma geral medianos. No entanto, parecem manifestar alguma ambivalência face à dimensão estratégica e operacional do Plano, considerando que nestas dimensões residem as principais limitações.

Nesta perspetiva, acreditamos que seria importante ancorar o plano num diagnóstico que possibilitasse um desenho mais estratégico, o que por sua vez poderia desencadear planos operacionais anuais. Na mesma linha, a atribuição de medidas a cada entidade poderia ser um processo mais partilhado entre os ministérios, permitindo uma maior apropriação das metas e o cruzamento de agendas.

O envolvimento e participação dos atores no desenho do Plano é reconhecido pela maioria como um aspeto positivo neste processo. É, no entanto, reconhecida também a necessidade de ampliar o envolvimento da sociedade civil, o que poderia permitir uma maior capacitação do ponto de vista dos agentes locais.

Numa abordagem global, a informação recolhida indica que existiram contributos importantes para a conceção do II Plano, no entanto, importa refletir sobre alguns aspetos que foram considerados menos positivos. Na perspetiva dos atores, a necessidade de espaços coletivos (tais como fóruns, debates públicos, grupos de discussão, entre outros) que permitissem uma maior reflexão sobre as medidas, indicadores e intervenientes poderiam ter possibilitado um Plano mais consistente e operacional.

Não obstante, e pela análise das perceções recolhidas, é possível afirmar que existe satisfação em relação à estrutura e organização do Plano e que as questões ou fragilidades apontadas são manifestadas como propostas de melhoria e não numa visão negativa do mesmo.

Sugestões de melhoria:

- Repensar a estrutura do documento reforçando a sua dimensão estratégica e operacional
- Realização de um diagnóstico prévio que permita uma melhor definição das medidas
- Criar espaços de partilha e reflexão para maior apropriação e adequação das medidas pelos/as diferentes intervenientes
- Reavaliação da calendarização definida, incluindo metas e cronograma
- Alargamento efetivo à sociedade civil

Respostas curtas a questões complexas

A estrutura do II PNA 1325 é adequada face às medidas, indicadores, entidades envolvidas e calendarização?

Sim, mas com espaço para melhorias. De acordo com as perceções dos atores a avaliação é positiva quanto à estrutura e organização do II PNA 1325, existindo consenso quanto à adequação da organização nas cinco áreas estratégicas definidas face aos objetivos. Contudo, é perceptível que para os/as intervenientes o plano apresenta uma grande

abrangência, o que dificulta a sua concretização. Nessa medida, existe uma necessidade de repensar a dimensão estratégica e operacional do plano, nomeadamente diminuindo o número de medidas enquadradas em cada área; na definição de metas específicas a alcançar, incluindo a dimensão de longo prazo; e no estabelecimento de um cronograma com *timings* definidos, associado a cada meta.

Assim sendo, não parece tratar-se tanto de uma questão da maior ou menor adequação da estrutura do plano nas áreas e medidas definidas, mas sim da efetiva execução das mesmas.

As cinco áreas estratégicas do II PNA 1325 continuam a ser as mais relevantes para a produção de mudanças significativas?

As perceções recolhidas indicam que sim! De uma forma geral, as perceções indicam que os atores envolvidos acreditam no potencial de impacto do PNA, o que é corroborado pela concordância dos/as inquiridos/as quanto ao alcance dos objetivos, através das áreas estratégicas traçadas no II PNA 1325.

As medidas do II PNA 1325 revelaram-se as mais relevantes face aos objetivos do mesmo?

Sim... se implementadas efetivamente! Os dados recolhidos permitem verificar que os atores consideram que as medidas são adequadas, embora em elevado número. De destacar que as medidas com média ponderada mais baixa estão incluídas na área estratégica 5, que está relacionada com o envolvimento da sociedade civil. Esta área apresentou algumas dificuldades em termos da execução das suas medidas específicas (taxa de execução abaixo dos 35% em 2016, 2017 e 2018), nomeadamente no que concerne à realização de reuniões com representantes da sociedade civil e à cooperação com as organizações da sociedade civil no intercâmbio de competências.

No desenho do II PNA 1325 foram envolvidos todos os *stakeholders* relevantes (incluindo a sociedade civil)?

Sim, na maioria, mas não a sociedade civil de forma expressa. Um dos aspetos referidos como mais positivo do processo de implementação do II PNA relaciona-se precisamente com o processo de co-construção na fase de desenho que partiu dos contributos de todos os ministérios que compõem o grupo de trabalho. Não obstante, é de destacar o facto dos atores entrevistados/as referirem a importância de existir um processo de reflexão partilhada mais significativo aquando a construção de um próximo plano, à semelhança do que aconteceu com o I PNA, fomentando desde logo um efetivo envolvimento e apropriação do plano de ação por parte de todos/as.

O envolvimento da sociedade civil é valorizado pelos atores, contudo as baixas percentagens de execução da área estratégica 5 indicam que não foi um processo expressamente alcançado, não só por ser um tema pouco trabalhado por organizações da sociedade civil em Portugal, mas também pela não concretização do estabelecimento de relações de cooperação efetivas com estas organizações ao longo deste segundo plano, recomendando-se considerar esta dimensão como um dos objetivos no próximo plano.

10. Gestão e Acompanhamento

Esta dimensão é bastante significativa no processo de análise realizado. Com efeito, os dados recolhidos revelam que a articulação entre a entidade coordenadora e restantes atores é percecionada como fundamental para a implementação do Plano, existindo espaços de melhoria.

Segundo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2014, compete à Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) a coordenação e monitorização do II PNA 1325, sendo coadjuvada por um grupo de trabalho composto por representantes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da Administração Interna e da Justiça. Podem, ainda, ser convidadas a participar em reuniões do grupo de trabalho outras pessoas e entidades com relevância para a matéria concreta em discussão.

É também estabelecido que o grupo de trabalho reúne duas vezes por ano em formato restrito e duas vezes por ano em formato alargado às organizações da sociedade civil.

A Resolução estabelece, ainda, que a execução do II PNA 1325 implica uma articulação direta e permanente de todos os membros do grupo de trabalho e que a monitorização de todas as medidas contidas em cada área estratégica é essencial para uma efetiva concretização prática deste instrumento, implicando uma avaliação, quer periódica, quer final, para se perceber o impacto do II PNA 1325.

Na análise dos dados foi possível verificar que a CIG assumiu uma função de destaque no âmbito da gestão e acompanhamento, quer ao nível da articulação com os organismos intervenientes, como também na coordenação e sistematização de informação relevante relativa ao acompanhamento da execução das medidas, sendo percecionado por alguns atores como positivo, sobretudo no que se refere à articulação:

“A CIG teve um papel particularmente importante, de iniciativa e de colaboração”

“Há um trabalho muito estreito com a CIG”

Para esta articulação, é referido que foi fundamental o facto de terem envolvido todos os ministérios na fase de elaboração do plano.

Por parte da CIG, enquanto entidade coordenadora, a gestão e o acompanhamento do plano foi desafiante e é avaliada de forma menos positiva, reconhecendo que existiram limitações no trabalho desenvolvido, designadamente na gestão de medidas que são do domínio e competência de áreas específicas, como por exemplo, da Defesa e da

Segurança. Nesta perspetiva o trabalho conjunto pode ser reforçado, através de reuniões mais frequentes mas também de uma atribuição de responsabilidades mais partilhada.

A gestão partilhada, sobretudo com o Ministério de Negócios Estrangeiros, é aliás referenciada como uma possibilidade de melhoria por possibilitar um maior conhecimento e acesso a informação essencial para a implementação do plano. Desta forma, seria possível ir mais longe e ser mais eficaz ao nível da atuação, abrangendo áreas mais relevantes da agenda política, que por falta de conhecimento não se fez.

De acordo com os atores entrevistados, e como já referido, a construção do II PNA teve na sua base um processo de co-construção, através da integração dos contributos dos diferentes ministérios envolvidos. Apesar disso, seria recomendável definir de forma mais concreta a partilha de responsabilidades na execução de cada uma das medidas, bem como definir mecanismos de troca de informação mais eficazes.

Esta recomendação permitiria: i) maior centralidade, evitando uma menor diluição deste plano entre outros processos ministeriais e o desenvolvimento de políticas de género definidas de forma isolada; ii) garantir a atuação e conexão entre diferentes áreas setoriais; iii) maior fluidez da informação entre os diferentes organismos e que todos estejam a par do que se passa em termos de implementação de um plano que é comum; e iv) uma maior co-responsabilização e aprendizagem por parte dos diferentes atores governamentais, na medida em que a partilha de experiências pode representar momentos de inspiração e motivação.

A análise sobre os mecanismos de gestão e acompanhamento revela que estes não foram implementados, o que poderá ter contribuído para um nível de eficácia mais baixo em certas medidas do plano. Neste sentido, recomenda-se que estes possam ser revistos e implementados, permitindo uma efetiva articulação entre ministérios.

Na perspetiva dos atores reconhece-se que não existiram mecanismos e ferramentas específicas de monitorização, além dos reportes de resultados. No entanto, destacam-se algumas opções, nomeadamente a proposta de rotatividade entre elementos das diferentes entidades envolvidas nas reuniões do Grupo de Trabalho da União Europeia, como forma de co-responsabilizar e de motivar os/as intervenientes.

Quanto ao funcionamento do Grupo de Trabalho, foi considerado que teve como principal contributo o reporte do trabalho realizado por cada organismo, sendo referida a importância de os/as representantes neste grupo terem maior capacidade de decisão e não apenas conhecimento técnico.

Parece ter havido a preocupação de cada organismo, internamente, em acompanhar a execução do plano e de agir de acordo com o que estava definido e de entregar à CIG o relatório final com os dados de execução. Na perceção da entidade coordenadora seria importante que cada entidade interveniente se pudesse apropriar mais da sua responsabilidade e função no Plano.

Sugere-se uma maior concretização das reuniões previstas (duas reuniões anuais em formato restrito e duas anuais em formato alargado), convocadas pelo grupo

coordenador, e que possam constituir-se grupos de trabalho temáticos que possam reunir com maior periodicidade, contribuindo desta forma para o aumento da sinergia entre organismos, para uma maior reflexão sobre as medidas a implementar e um conhecimento partilhado sobre o grau de execução do plano. Esta dinâmica poderá contribuir para um envolvimento e participação da sociedade civil.

Finalmente, e do ponto de vista da comunicação, esta parece ser uma dimensão praticamente omissa ao longo do desenvolvimento do plano, mas que na perceção da equipa de avaliação pode ter um papel fundamental para alcançar os objetivos propostos pois permitiria uma maior familiarização da comunidade em geral com a temática. Seria, por isso, importante contemplar a construção de um plano de comunicação externa, com a definição de estratégias específicas e mensuráveis. Neste sentido, podem divulgar-se dados, apoiar investigações e criar fóruns de discussão, entre outras estratégias, que possibilitem a disseminação dos resultados e o envolvimento de novos atores.

Sugestões :

- Repensar o sistema de coordenação do plano, avançando para uma gestão partilhada
- Definir de forma mais concreta a partilha de responsabilidades na execução do plano, bem como definir mecanismos de troca de informação mais eficazes
- Potenciar as reuniões previstas como espaços de partilha e discussão de informação decorrente da execução
- Maior investimento ao nível da divulgação e do trabalho realizado

Respostas curtas a questões complexas

Como funcionou a articulação da entidade promotora (CIG) com o grupo de trabalho?

De uma forma geral, a articulação com a CIG é avaliada como positiva. De acordo com a informação recolhida junto dos *stakeholders* existiu uma relação positiva entre a CIG e o grupo de trabalho. A coordenação da CIG é considerada como essencial pelas entidades entrevistadas, na articulação com os membros do grupo, na sistematização da informação relevante em termos de execução e na disponibilidade e cooperação ao nível das ações de formação.

Não obstante, a equipa de avaliação considera que a articulação deve ser melhorada de acordo com o que foi apresentado anteriormente, ideia que é reforçada pela própria entidade coordenadora, que reconhece limitações da sua parte no processo de acompanhamento, referindo a necessidade de rever a implementação dos mecanismos de gestão e acompanhamento do plano, nomeadamente através da adoção de uma gestão partilhada (em particular com o Ministério de Negócios Estrangeiros), com vista a uma maior eficácia na atuação.

Foram utilizados mecanismos de gestão e acompanhamento e ferramentas de monitorização e avaliação?

De acordo com as perceções recolhidas, é uma área que não foi implementada e com necessidade de revisão. Apesar de articulação com a CIG ser avaliada como positiva, como já referido, carece de melhorias. Embora existam mecanismos específicos de gestão e acompanhamento, neste II PNA estes não foram implementados pela coordenação, além do reporte de dados e dos relatórios. Apesar de os indicadores poderem contar como estratégias de monitorização e avaliação, no II PNA não é clarificada nenhuma estrutura concreta que suporte este processo. Desta forma, esta é uma área que necessita de ser revista em planos futuros, sendo recomendável a definição de forma mais concreta da partilha e atribuição de responsabilidades entre os diferentes atores na execução do plano, bem como contemplar mecanismos e ferramentas de troca de informação mais eficazes.

Como é avaliado o funcionamento do grupo de trabalho que acompanhou a implementação do II PNA 1325?

O trabalho conjunto é valorizado por todos os atores entrevistados, mas com espaço para melhorias! De acordo com os/as intervenientes o grupo de trabalho é encarado mais como espaço de reporte e de *accountability*, do que espaço para partilha e reflexão. Foi ainda referida a dificuldade de articulação entre todos os organismos envolvidos na implementação deste plano, não só pelo facto de existir pouca estabilidade do/a representante de cada organismo no grupo, devido a mudanças políticas e mudanças inerentes às organizações, como pelo facto de as diferentes entidades do grupo terem vários planos em funcionamento e de os recursos serem alocados a diferentes funções, o que por vezes retira tempo e disponibilidade para acompanhar este plano de forma mais eficiente e eficaz. Desta forma, a execução fica comprometida, influenciando a relação estabelecida e o avanço da implementação do plano de ação.

Quais os aspetos mais e menos positivos na gestão e acompanhamento do II PNA 1325?

Como aspetos mais negativos é referido o facto de não terem sido implementados mecanismos de gestão e acompanhamento do plano, por parte da coordenação, o que representou uma dificuldade. É ainda referido o facto de os resultados só serem observáveis após o término do período de vigência do II PNA.

Ainda assim, são identificados aspetos positivos nomeadamente a promoção da articulação entre diferentes áreas setoriais e a possibilidade de ajustar a execução em função das avaliações intermédias que se realizam (de carácter anual).

11. Resultados e Mudanças

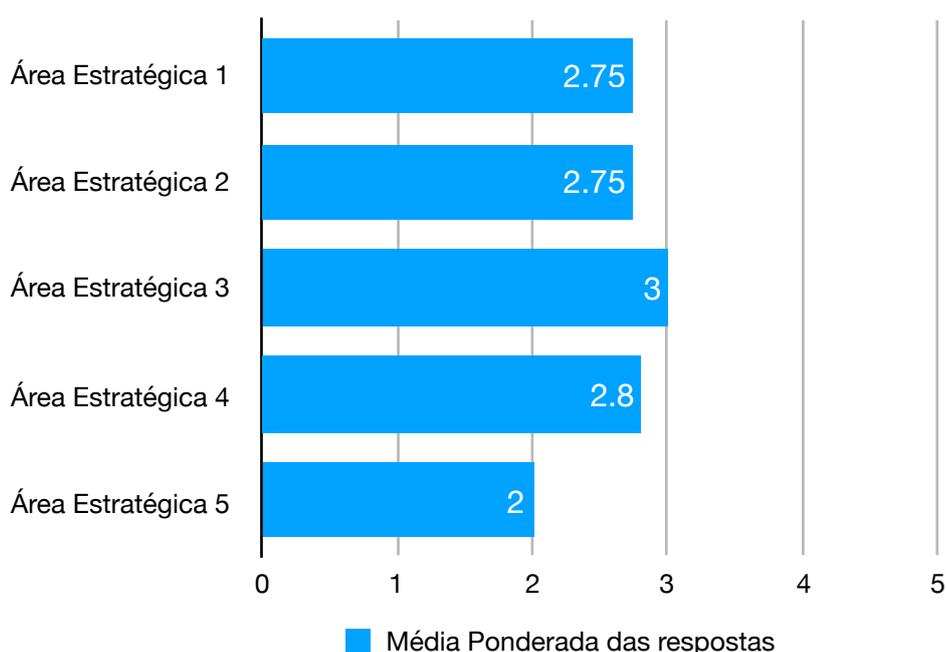
Esta dimensão de análise assume relevância na medida em que poderá permitir inferir sobre a contribuição que o II Plano tem tido do ponto de vista das intervenções e das mudanças obtidas no processo de promoção da igualdade de género na prevenção, gestão e resolução de conflitos armados e em todas as fases de construção da paz.

De forma global, podemos dizer que existe a convicção de que o plano poderá ter impacto, caso sejam concretizados os seus objetivos. Salienta-se que quando os atores foram questionados sobre se as diferentes áreas estratégicas permitiam alcançar os objetivos traçados, foi praticamente consensual a sua concordância. Existe, assim, o reconhecimento de que estas áreas continuam a ser as mais relevantes para atingir mudanças significativas.

É importante referir que o II Plano surge na sequência de um I Plano Nacional de Ação para a implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas nº 1325 (2000) que vigorou durante cinco anos, o que poderá justificar a sua atual abrangência.

Os dados recolhidos, por via do questionário e das entrevistas, permitem considerar que as medidas definidas são relevantes, não obstante necessitarem de uma melhor definição e organização face às áreas definidas. As respostas recolhidas no questionário indiciam que as reservas por parte dos atores são sobretudo no que se refere à sua concretização, como se pode observar no gráfico.

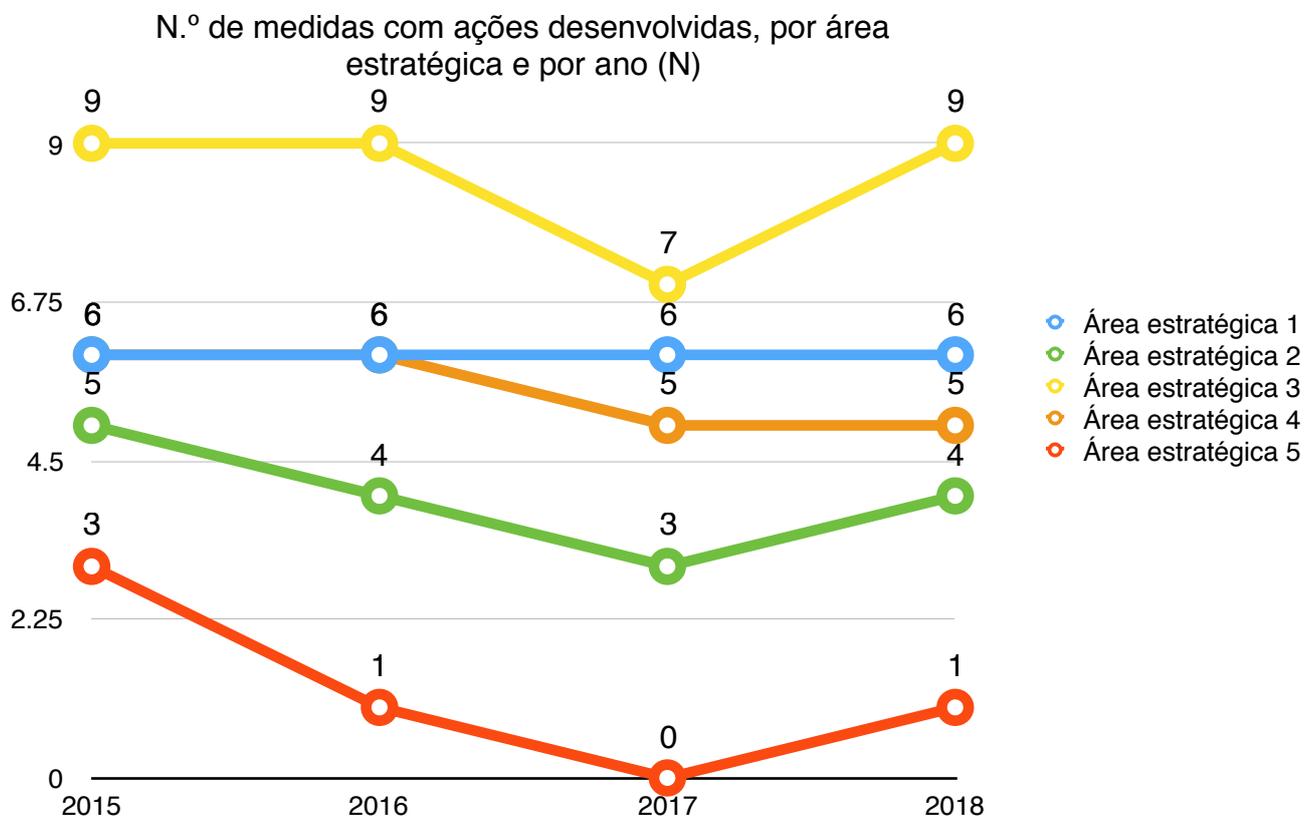
Perceção acerca da concretização das medidas por área



Mais concretamente, em termos da execução das áreas estratégicas, a análise dos relatórios anuais aponta para um bom nível de concretização das medidas nelas contidas, tendo como referência o número de medidas com ações desenvolvidas. Neste sentido, é de destacar a área estratégica 5 - Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2014-2018), como a área onde se verificam níveis mais baixos de execução, traduzidos num menor número de ações desenvolvidas em cada uma das medidas desta área, com exceção da medida 29 (apoio a projetos de cooperação), a qual foi concretizada em todos os anos, à exceção de 2017, ano em que não houve execução de qualquer medida da área 5.

De salientar que estes dados têm como fonte os relatórios intermédios elaborados pela CIG e têm em conta o desenvolvimento (ou não) de ações específicas com vista ao alcance dos objetivos definidos em cada medida, em cada um dos anos, ou seja, tem em conta o número de medidas com ações concretizadas e não a avaliação do cumprimento e execução do plano em si.

Desta forma, salienta-se o ano de 2015 com o maior número de ações desenvolvidas em cada uma das medidas, em comparação com os restantes anos de implementação, o que leva a equipa de avaliação a pensar na importância de, em futuros planos, prever estratégias que promovam a dinâmica de participação e envolvimento dos atores ao longo de todo o período de execução.

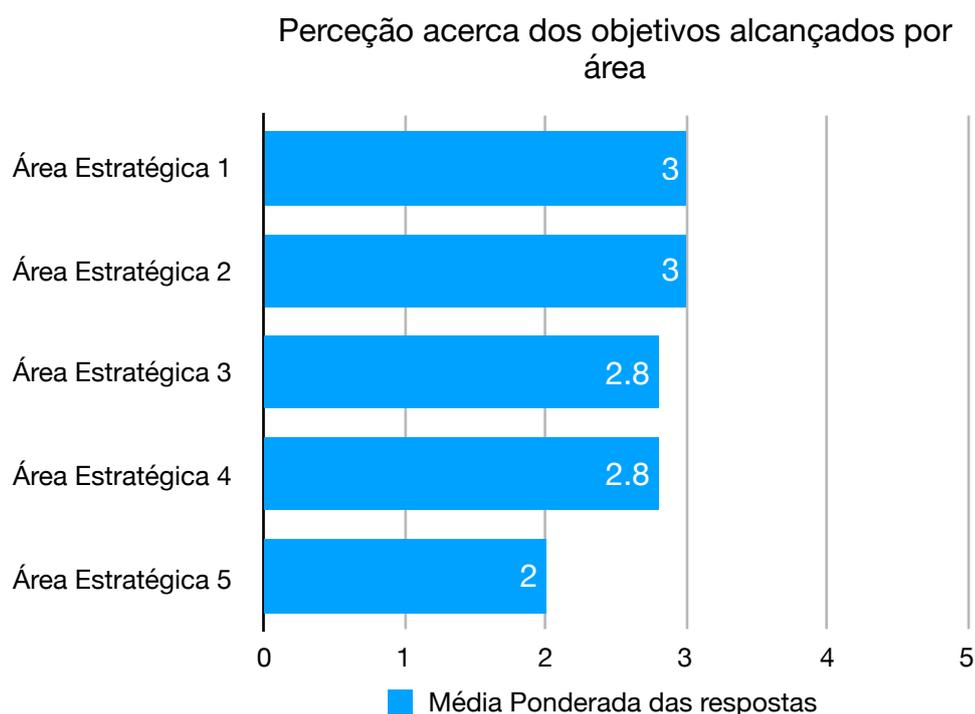


Fonte: Relatórios Anuais de Execução (2015, 2016, 2017 e 2018)

Numa leitura comparativa entre os dados de execução e as percepções dos/as inquiridos/as, os dados parecem contradizer as percepções recolhidas no questionário quanto à concretização das medidas. Contudo, e como já referido anteriormente, não foi possível a verificação da execução de todos os indicadores, por falta de dados mensuráveis em grande parte das medidas, e pela inexistência de metas definidas para cada uma.

Desta forma, estes dados devem ser cruzados com os dados relativos à estrutura e organização, quando se percebe a necessidade de uma melhoria na definição dos indicadores, associando-os ao estabelecimento de metas específicas para cada medida, pois a sua formulação pode condicionar, de forma negativa, a percepção e a própria execução das medidas, uma vez que não é possível avaliar a real eficácia da intervenção realizada. Seria ainda importante explorar melhor por que os atores consideram a concretização das medidas como menor comparativamente aos dados de execução apresentados nos relatórios.

Por consequência, na perspetiva dos atores os objetivos definidos também não são plenamente alcançados, como se pode analisar no gráfico, reforçando a dificuldade na operacionalização e implementação do plano.



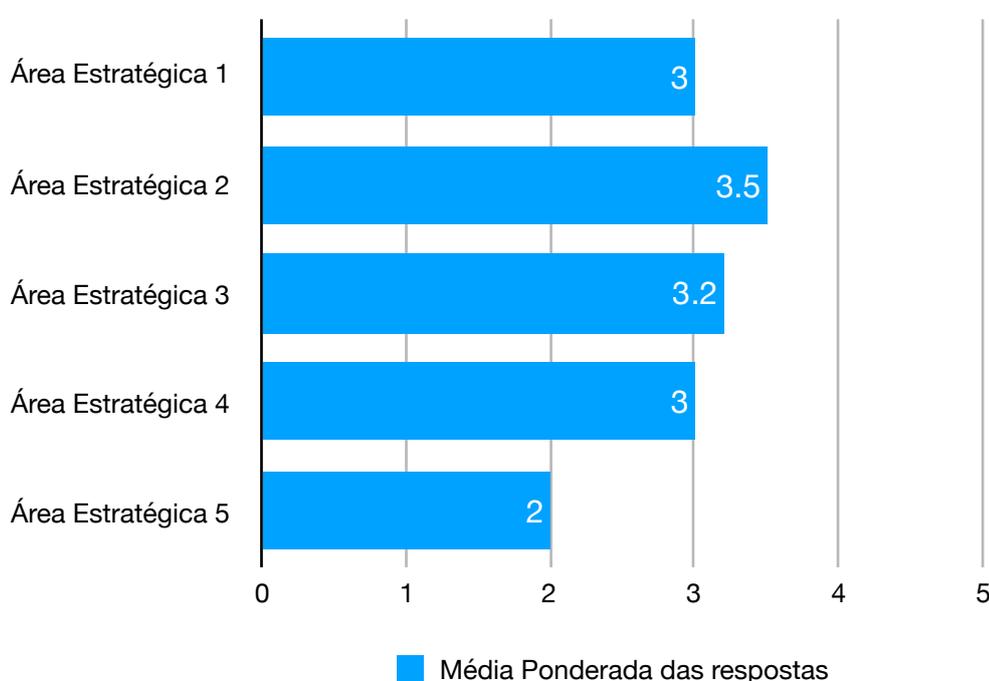
Fonte: Questionário de Avaliação do II PNA

Na percepção dos/as inquiridos/as, as áreas estratégicas com os valores mais baixos, designadamente a área 5 - Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2014 -2018); a área 4 - Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática “mulheres, paz e segurança” e sensibilizar as entidades decisoras e a

comunidade; e a área 3 - Promover os objetivos da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) na ação externa de Portugal, revelam de alguma maneira os campos nos quais o plano apresentou menor concretização dos objetivos, na percepção dos/as inquiridos/as.

Se analisarmos a percepção dos atores sobre se as medidas definidas contribuíram para a produção de mudanças significativas, mantêm-se a tendência observada anteriormente, com uma alteração no que se refere à área estratégica 3 - Promover os objetivos da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) na ação externa de Portugal.

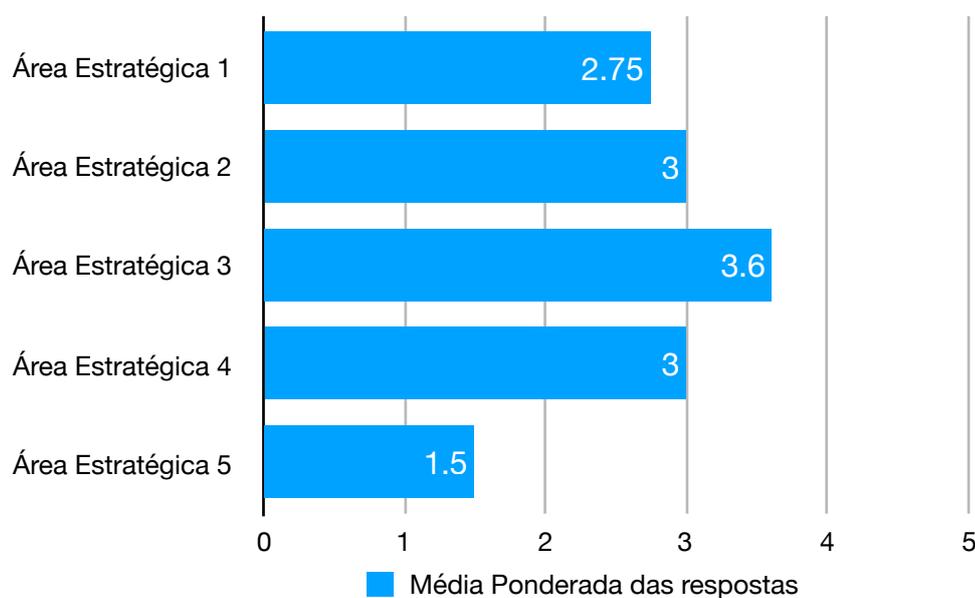
Percepção acerca se as medidas definidas contribuíram para a produção de mudanças significativas



Fonte: Questionário de Avaliação do II PNA

Ainda menos positiva é a percepção dos atores em relação à gestão eficiente dos recursos disponibilizados para a execução das medidas, quer humanos, quer financeiros. Como é possível ilustrar, há claramente alguma insatisfação neste aspeto que é transversal a todas as áreas estratégicas do plano.

Perceção acerca da existência de uma gestão eficiente dos recursos disponibilizados



Fonte: Questionário de Avaliação do II PNA

Com efeito, o II Plano não possui financiamento próprio, sendo a gestão dos recursos da responsabilidade dos organismos intervenientes, o que pode comprometer uma implementação eficaz.

Por um lado, o facto de muitas das medidas contempladas terem integrado a intervenção já realizada pelos organismos, representou um factor facilitador na alocação de recursos às respetivas ações. Contudo, a responsabilidade acrescida no reporte de informação, na participação na dinâmica de articulação entre organismos e na priorização de intervenções pode representar uma dificuldade na gestão e execução das ações previstas. Neste sentido, o número reduzido ou limitado de recursos afetos aos organismos intervenientes, que são frequentemente alocados a outras funções dentro do seu próprio organismo, tem um impacto negativo ao nível de execução das medidas, de acordo com os atores. Neste sentido, é pertinente afirmar que a inexistência de um orçamento específico para implementação destes planos pode constituir-se como uma limitação para a implementação dos mesmos.

Ao nível dos resultados e mudanças alcançados pelo II PNA, parece ser consensual a dificuldade em avaliar o verdadeiro impacto do plano, pela falta de metas estabelecidas, como já mencionado. No entanto pareceu-nos importante apresentar a perceção da execução por medida (29 no total), tendo em conta a parcialidade de cada um dos atores, em complementaridade com os dados de execução fornecidos pelos relatórios anuais.

De destacar que, da parte do Ministério da Justiça e do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a execução é avaliada de forma positiva, tendo existido a preocupação em cumprir. Nessa medida, consideram que os objetivos foram alcançados, no que diz

respeito às áreas relacionadas com a sua especificidade de intervenção, embora refiram que poderá haver margem para melhorar.

As perceções recolhidas apontam para que as medidas relacionadas com área da defesa foram as que tiveram maior alcance, na medida em que a intervenção neste organismo está mais consolidada e pelo facto de muitas das medidas estarem relacionadas com as suas áreas de intervenção, estando já previstas no que é o seu plano de atividades anual.

Vejamos, então, a perceção de concretização das medidas por área estratégica, em complementaridade com os dados de execução obtidos. Importa reforçar que a falta de dados mensuráveis referentes à maioria dos indicadores, dificulta a aferição da efetiva taxa de execução na maioria das medidas.

Área estratégia 1 - Promover a participação de mulheres em processos de construção e manutenção da paz e segurança

Perceção acerca do grau de concretização, por medida (médias ponderadas)

Medida 1 – Promover o aumento de mulheres nas forças armadas e forças de segurança.	3.25
Medida 2 – Promover o aumento da participação de mulheres em missões internacionais de construção e manutenção da paz e segurança, ajuda humanitária e gestão de crises.	3.5
Medida 3 – Divulgar regularmente os postos vagos em organismos internacionais, de forma a promover a nomeação de mulheres para o exercício de cargos, de decisão e outros, nos organismos internacionais de apoio à construção da paz e segurança	3.4
Medida 4 – Promover a nomeação de mulheres para missões de observação eleitoral da UE, OSCE e CPLP.	2.6
Medida 5 – Promover a integração das questões da igualdade de género e de todas as formas de violência contra as mulheres, raparigas e meninas, nas forças destacadas, incluindo em cenários de conflito, pós-conflito e missões internacionais de manutenção de paz e segurança.	3
Medida 6 Garantir a existência de gabinetes de apoio psicológico para apoio ao pessoal e respetivas famílias antes, durante e após a participação em missões de paz e de cooperação técnico-militar.	4

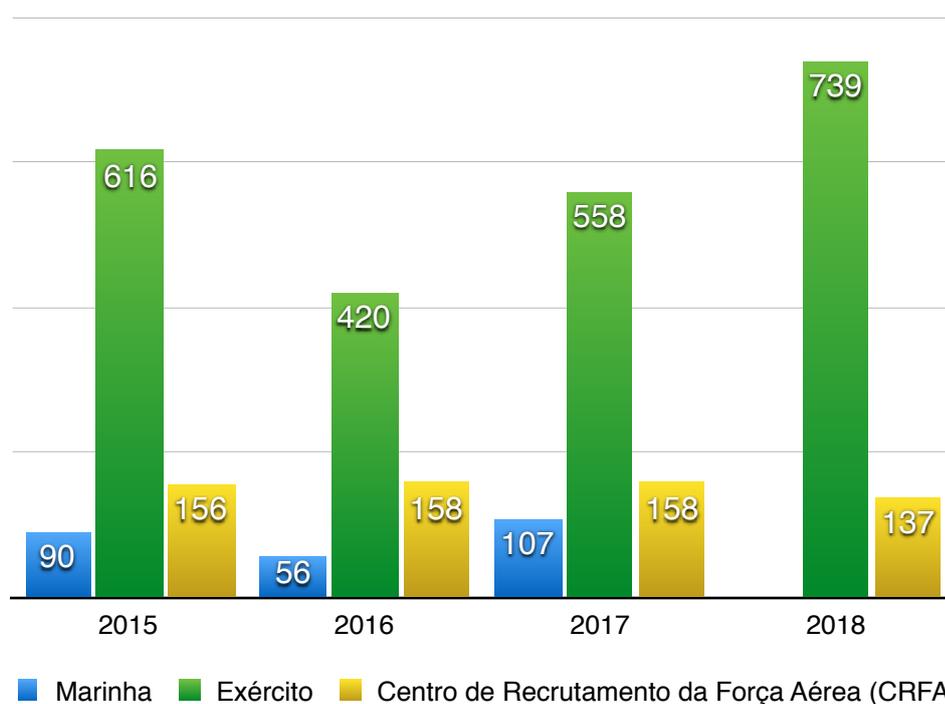
Fonte: Questionário de avaliação do II PNA

No que concerne a resultados e mudanças alcançadas na área estratégica 1, podemos observar valores relativamente baixos, no que diz respeito às perceções recolhidas, destacando-se, contudo, algumas medidas com maior alcance, nomeadamente as medidas 6 e 2.

Os dados disponibilizados pelo Ministério Nacional da Defesa, permitem verificar que, no que concerne ao objetivo específico da medida 1, este foi cumprido, uma vez que foram efetivamente realizadas ações de divulgação junto da população jovem, verificando-se inclusive um aumento no número de ações por parte da Marinha (entre 2015 e 2017) e do Exército (entre 2015 e 2018).

Neste âmbito importa esclarecer que, especificamente no caso da Guarda Nacional Republicana (GNR) não foi desenvolvida nenhuma ação uma vez que os procedimentos concursais da GNR não estabelecem quaisquer cotas para mulheres, não existindo qualquer norma legal que permita efetuar alguma diferenciação entre homens e mulheres no acesso aos quadros desta força de segurança. Desta forma, não foi possível apurar dados relativamente ao número de ações de divulgação realizadas nas forças de segurança.

N.º de ações de divulgação por parte do Ministério da Defesa Nacional, por ano



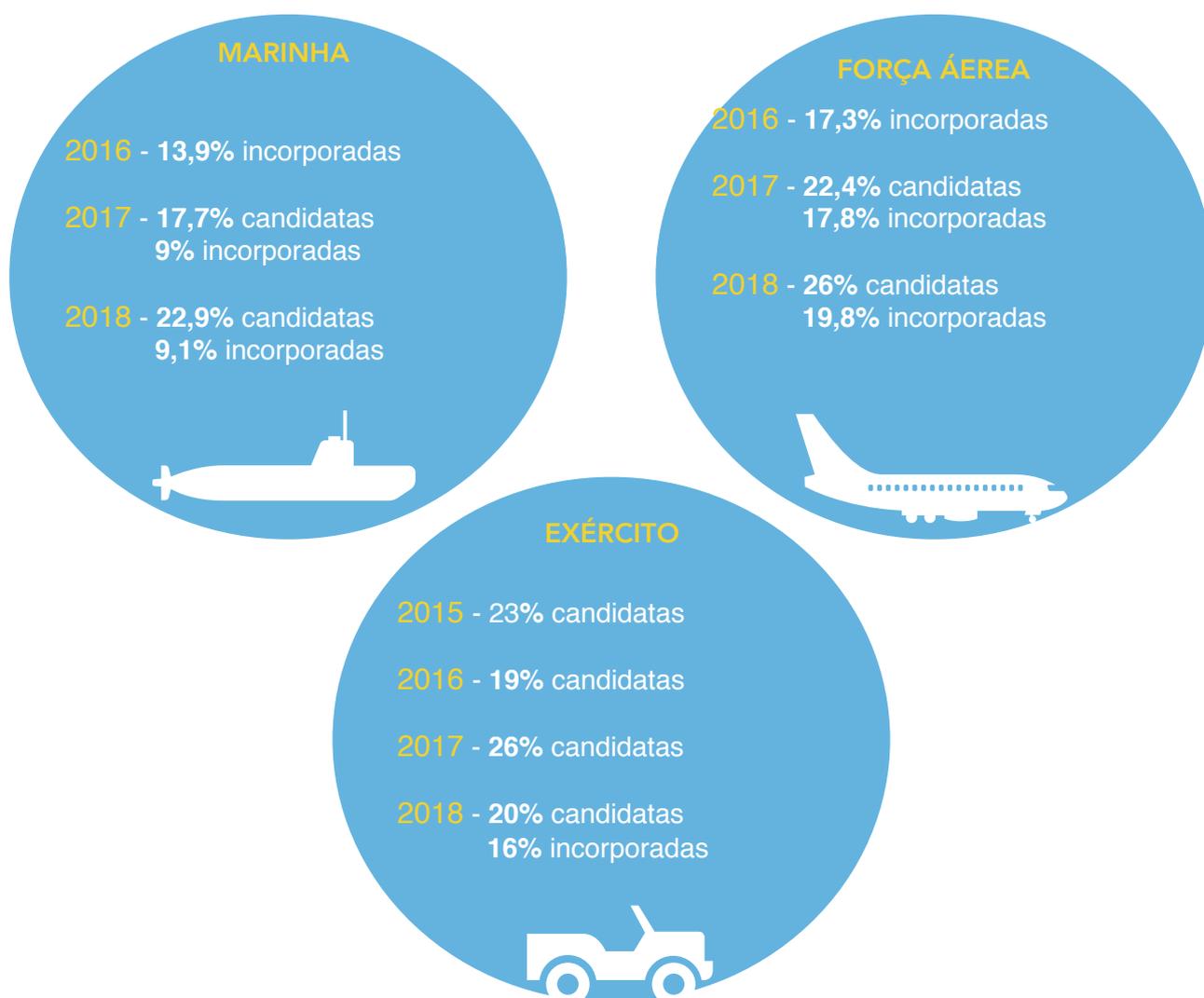
Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

Nota: Não existem dados referentes ao n.º de ações de divulgação realizadas pela Marinha no ano de 2018

A partir dos dados disponibilizados pelo Ministério Nacional da Defesa em relação ao número de candidatos e de incorporações ocorridas em cada ano, salientamos que não existem dados mensuráveis para todos os anos. Contudo, o investimento em ações de divulgação não parece ter tido resultado efetivo no aumento de candidaturas e consequente integração de novos elementos do sexo feminino nas forças armadas. A título de exemplo, e comparando os dados entre 2016 e 2018, é possível verificar uma diminuição da percentagem de incorporações de mulheres na Marinha, e uma diminuição

da proporção de candidaturas de mulheres para o Exército, entre 2015 e 2018. A Força Aérea Portuguesa apresenta, no entanto, uma tendência contrária, com um ligeiro aumento de candidaturas e ingressos (entre 2017 e 2018).

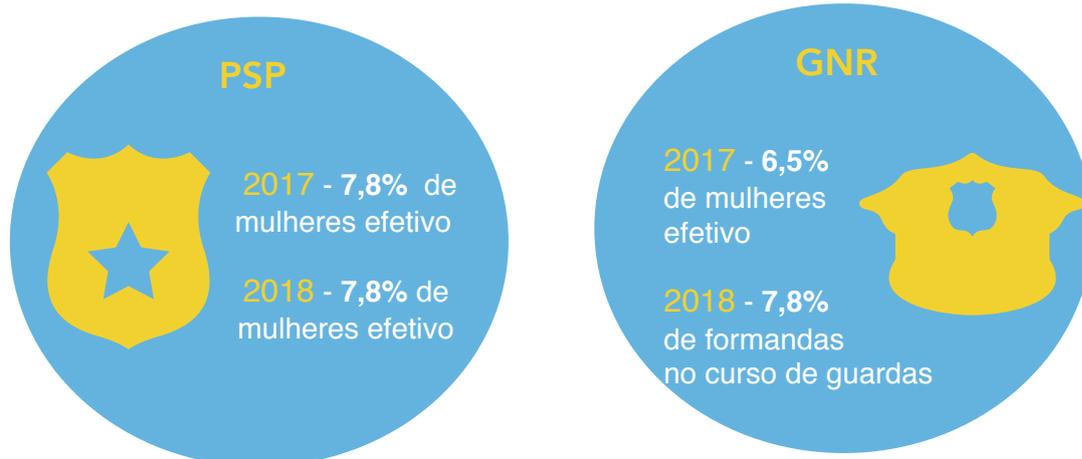
Proporção de mulheres candidatas e incorporadas nas forças armadas, por ano



Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

Em relação às forças de segurança, só estão disponíveis dados relativos aos anos de 2017 e 2018, sendo que neste último se referem apenas ao 1º trimestre. Desta forma, não é possível aferir acerca da evolução dos indicadores ao longo dos anos. Ainda assim, salienta-se nestes dois anos, as baixas percentagens de mulheres nos efetivos da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública (PSP).

Proporção de mulheres no efetivo nas forças de segurança (2017 e 2018)



Nesse sentido, parece existir maior dificuldade de integração de elementos femininos nas forças de segurança, comparativamente às forças armadas.

Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

Ainda neste âmbito, e de acordo com os/as inquiridos/as, as forças armadas e de segurança deparam-se com dificuldades no recrutamento de novos/as candidatos/as, traduzindo-se num número pouco significativo de incorporações, em particular das mulheres, o que pode justificar os baixos valores ao nível das perceções de concretização desta medida.

No que diz respeito à participação de mulheres em missões internacionais de construção e manutenção da paz e segurança, ajuda humanitária e gestão de crises, importa atentar ao facto de não existirem dados relativos a todos os organismos envolvidos e referentes a todos os anos de execução. Assim, partindo dos dados disponíveis, verifica-se que a percentagem de elementos femininos integrados em missões internacionais é, de uma forma geral, baixo, o que parece indicar que a medida 2 ficou aquém do esperado. A título de exemplo, de acordo com os dados de 2018, é possível observar taxas inferiores a 5% relativamente às mulheres integradas nestas missões, sendo a exceção a PSP, que apresenta neste ano uma taxa de 27,5%.

N.º de elementos integrados em missões internacionais, desagregado por sexo

	2016		2017		2018	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Força Aérea	831	56	sem informação		sem informação	
Exército	809	37	354	6	812	20
Marinha	sem informação		34	2	152	1

	2016		2017		2018	
GNR	sem informação	2	sem informação	3	131	4
PSP	6	1		3	29	11

Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

No que se refere à medida 3, de uma forma geral, os organismos envolvidos referem que procedem à divulgação regular de vagas em organizações internacionais. De salientar que no caso do Ministério dos Negócios Estrangeiros é dada prioridade às candidaturas do sexo feminino, sendo transmitido periodicamente aos Ministérios da Defesa e da Administração Interna os concursos de recrutamento de oficiais militares e de segurança para as diversas operações de paz nas Nações Unidas. Por parte Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), do Ministério da Justiça, os avisos de concursos com relevo para a área da Justiça são divulgados na página *web* deste organismo numa base regular. No caso da GNR, não são estabelecidas cotas de género nos procedimentos concursais de âmbito externo ou interno, o que dificulta a obtenção de dados.

Ainda assim, e tomando o número de avisos publicados relativos a vagas em organismos internacionais, como uma via de concretização desta medida, os dados disponibilizados pelo Ministério da Administração Interna, através da PSP, revelam uma tendência de diminuição do número de avisos publicado, a partir do ano de 2016.

N.º de avisos de postos vagos publicados pelo MAI, por ano

2015	2016	2017	2018
14	68	28	11

Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

De referir, ainda, que, no que se refere à PSP, o número de candidaturas de elementos femininos é significativamente menor que o de elementos masculinos, à exceção do ano de 2018, em que o número de candidaturas foi reduzido, estando equiparado em termos de género.

N.º de candidaturas submetidas, na PSP, desagregado por sexo

2015		2016		2017		2018	
Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
23	6	59	9	41	15	5	6

Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

Desta forma, não existindo dados mensuráveis referentes ao número de avisos publicados e de nomeações efetuadas, por parte de todos os organismos, nem meta estabelecida face a estes indicadores, torna-se difícil avaliar a efetiva taxa de execução desta medida, não sendo possível aferir sobre o impacto do número de divulgações das vagas na nomeação de mulheres para o exercício de cargos nos organismos internacionais.

No que se refere às nomeações para missões de observação eleitoral organizadas pela União Europeia (UE), é de salientar, desde logo, o número significativo de elementos do sexo feminino selecionados, face ao número total de observadores/as, correspondendo a percentagens acima dos 50%, podendo afirmar-se que a medida 4 atingiu níveis de execução muito positivos, contrariando desta forma a perceção dos/as inquiridos/as relativamente a esta medida.

N.º de elementos selecionados para missões de observação eleitoral da UE

2015		2016		2017		2018	
Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
sem informação	17	7	12	12	14	9	13

Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

No que diz respeito à medida 5, e à ação desenvolvida pelo Ministério da Defesa Nacional, a integração da perspetiva de género e de todas as formas de violência contra as mulheres, raparigas e meninas, nas forças destacadas, traduziu-se i) na coordenação de ações de formação, tendo em vista a formação de militares dos três Ramos das Forças Armadas para a função de "Gender Advisors", por de parte do Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA); ii) na formação de pessoal e contingentes militares para operações de paz da ONU, pelo mesmo organismo; iii) na aprovação e inclusão nas Diretivas Operacionais (DIROPs) dos procedimentos para certificação das Forças a empenhar em operações da ONU, no domínio da política de tolerância zero sobre exploração e abusos sexuais, em 2016; iv) na divulgação das orientações das Nações Unidas sobre casos de Exploração e Abusos Sexuais junto dos Ramos e do Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) e v) no desenvolvimento de um estudo/ parecer sobre proposta apresentada pelo CCOM relativamente à integração da função de "Gender Advisor" em todo o processo de desenvolvimento, implementação e avaliação das operações militares, iniciado em 2017 e concluído em 2018.

Mais concretamente, quanto a nomeações, destaca-se a nomeação de uma Major enquanto "Gender Adviser" (em 2015) e o facto do Exército ter em permanência uma oficial superior nomeada para a função de *Gender Focal Point* que acumula com as

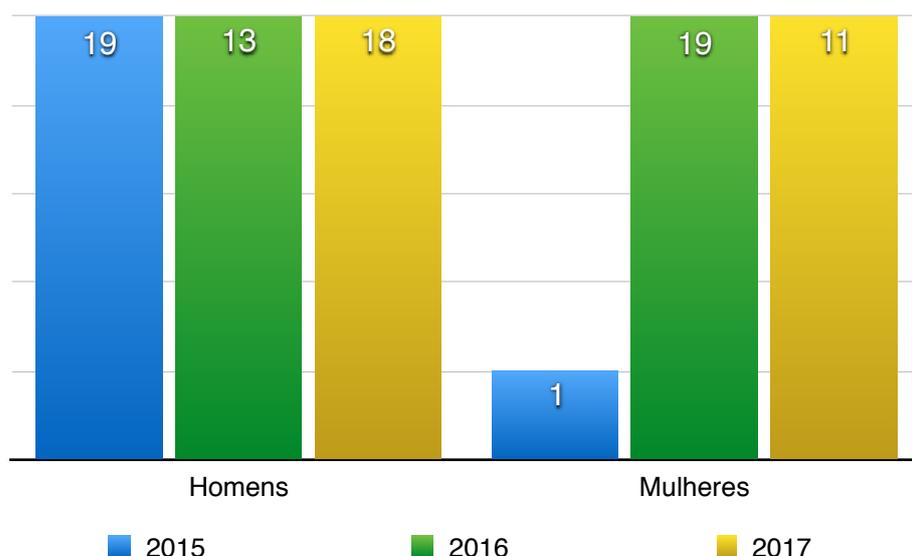
funções de representante desse organismo na Equipa Interdepartamental para a Igualdade do Ministério da Defesa Nacional.

De referir que ao nível das forças de segurança, não se verificaram nomeações, sendo importante esclarecer que na GNR não existe um órgão inteiramente dedicado às questões de género, podendo assumir-se como ponto focal a Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais da Guarda.

Por último, no que concerne à garantia de existência de apoio psicológico ao pessoal que participou em missões de paz e cooperação, e respetivas famílias, a informação recolhida aponta para um bom nível de execução da medida 6, o que vai ao encontro das perceções recolhidas. A título de exemplo, foram desenvolvidas várias ações com esse objetivo, por parte das Forças Armadas, nomeadamente: i) pelo *EMGFA*, realização de consultas no Hospital das Forças Armadas a casos decorrentes de participação em missões de paz e cooperação técnico-militar, de participação em exercícios no território nacional, de situação conflituante com princípios de igualdade do género e decorrente de casos de violência doméstica; ii) pelo *Exército*, apoio psicossocial e intervenção na crise a militares, funcionários civis e familiares diretos por parte do Centro de Psicologia Aplicada do Exército (CPAE), através do Núcleo de Apoio Psicológico e Intervenção na Crise (NAPIC), realização de ações de monitorização e apoio psicológico às forças nacionais destacadas e dinamização de uma página *web* "Eu, Tu e Nós"; iii) pela *Marinha*, dinamização do gabinete de apoio psicológico de Intervenção na Crise do Centro de Medicina Naval; e iv) pela *Força Aérea*, apoio através do Serviço de Ação Social às famílias de militares e criação de uma linha verde de apoio às famílias de militares em serviço exterior.

Em relação ao número de pessoas que receberam apoio psicológico, os dados disponíveis no âmbito das forças armadas, referentes aos três primeiros anos de execução, permitem verificar que o número de solicitações aumentou comparativamente ao 1º ano, ainda que de forma pouco significativa, existindo maior número de homens atendidos, à exceção do ano de 2016. Por parte das forças de segurança, a informação recolhida indica que foram atendidos/as, no ano de 2015, cinco pessoas, todas do sexo masculino, no Centro de Psicologia e Intervenção Social (CPIS/GNR).

N.º de pessoas que receberam apoio psicológico nas forças armadas, desagregado por sexo



Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

Área estratégica 2 – Garantir a formação das pessoas envolvidas nos processos de construção e manutenção de paz e segurança

Percepção acerca da concretização, por medida (médias ponderadas)

Medida 7 – Realizar ações de formação sobre igualdade de género e violência contra as mulheres e raparigas, incluindo violência sexual, violência de género e tráfico de seres humanos, para dirigentes e quadros técnicos da área da justiça, das forças armadas e forças de segurança.	3
Medida 8 – Promover a formação em igualdade de género e violência contra as mulheres e raparigas, incluindo violência sexual, violência de género e tráfico de seres humanos, das forças armadas e forças de segurança e da área da justiça nomeados para missões internacionais de construção e manutenção de paz e segurança.	3.25
Medida 9 - Promover o intercâmbio e divulgação das experiências vividas entre elementos destacados em missões de manutenção e construção da paz e segurança.	2.8
Medida 10 – Elaborar relatório sobre a participação das mulheres das forças armadas em missões de paz entre 2008/2013 e promover a divulgação dos resultados.	3.5
Medida 11 – Elaboração de um Código de Conduta para pessoal envolvido na gestão de crises e em operações de paz bem como os respetivos mecanismos de monitorização	1.5

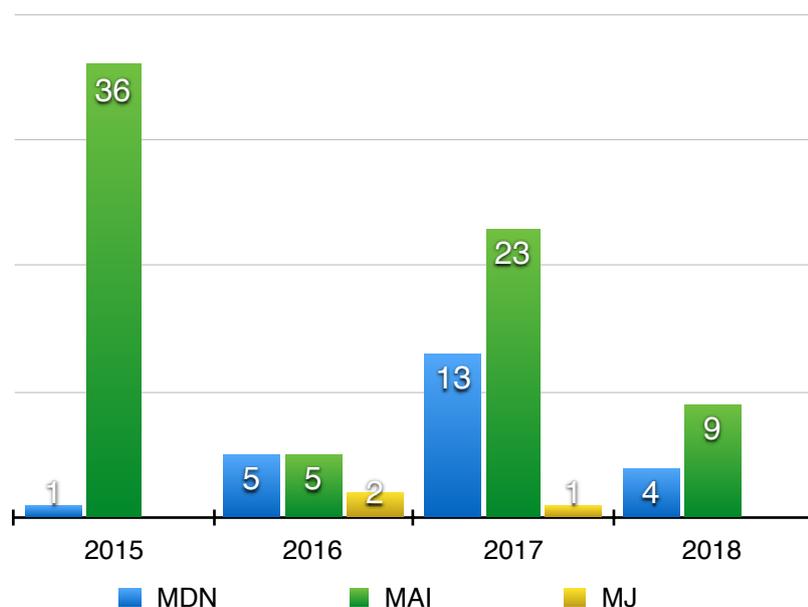
Fonte: Questionário de avaliação do II PNA

Ao nível dos resultados alcançados nesta área, grande parte das respostas dos/as inquiridos/as vão no sentido de uma avaliação da concretização percecionada mais uma vez como baixa, sobretudo ao nível das medidas 9 e 11, o que poderá ser justificado pelo facto de, à semelhança da área anterior, os dados de execução disponíveis não permitirem uma análise da concretização efetiva de cada uma das medidas. Ainda assim, importa analisar os dados recolhidos, que se apresentam de seguida.

No que concerne à capacitação de profissionais das forças armadas, forças de segurança e da área da justiça, sobre questões de igualdade de género e sobre as diferentes formas de violência contra as mulheres e raparigas, destaca-se o desenvolvimento de várias ações formativas, no âmbito das medidas 7 e 8.

Ao nível da medida 7, os dados indicam o Ministério da Administração Interna com o maior número de ações de capacitação registadas ao longo do II PNA. É de destacar a dinamização de formação específica dirigida aos quadros superiores das forças de segurança, na perspetiva de que estes possam replicar futuramente a formação recebida. Além disso, regista-se a realização de palestras, a participação em cursos ministrados por outras entidades, nacionais e internacionais, e a inclusão nos currículos formativos de módulos sobre a temática, em particular sobre violência doméstica e tráfico de seres humanos.

N.º de ações de capacitação desenvolvidas no âmbito da medida 7, por ano



Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

Quanto à formação específica para nomeados/as para missões internacionais de construção e manutenção de paz e segurança (medida 8), não sendo possível contabilizar o número total de ações de formação realizadas, bem como o número de participantes, torna-se difícil avaliar a taxa de execução.

Desta forma, salienta-se que o EMGFA promoveu, junto dos três Ramos, a divulgação e a sensibilização para a frequência de seminários e outras ações sobre a perspetiva de género nas operações militares. Mais especificamente, a Marinha realizou formação específica em perspetiva de género, respeitante ao aspeto social da missão; a Força Área sensibilizou todos/as os/as militares que integram missões internacionais nesta matéria, sendo inclusive sujeitos/as a teste de avaliação neste âmbito nas missões da NU; e o Exército ministra formação específica a militares que integraram as Forças Nacionais Destacadas (FND), num total de 718 participantes, dos quais apenas 23 do sexo feminino, entre 2015 e 2017.

Da parte das forças de segurança, é de destacar o registo, em 2015, da participação de um formando na ação de formação sobre Direitos Humanos e Policiamento de Proximidade nas missões no âmbito da gestão civil de crises, realizada na Alemanha, e a acessoria de carácter anual à Polícia Judiciária de Cabo Verde; e, em 2017, a participação de uma oficial no curso “A Comprehensive Approach to Gender in Operations” e a inclusão de um tempo letivo de formação sobre Tráfico de Seres Humanos a militares da Guarda que frequentaram os aprontamentos para missões FRONTEX.

Os dados de execução referentes à medida 9, não permitem aferir o número total de intercâmbios realizados por parte das forças armadas e de segurança, não tendo sido inclusive executada no ano de 2016. Ainda assim, a informação recolhida indica que foram desenvolvidas algumas ações tendo em vista o objetivo específico da medida. Nesse sentido, em 2015, o Exército realizou um debriefing de missões internacionais que ocorreram no ano anterior; a Academia Militar realizou uma ação neste âmbito para 39 cadetes (dos quais 2 do sexo feminino); e a GNR promoveu 11 ações, no âmbito da formação a oficiais e sargentos, da Escola da Guarda e da Unidade Curricular de Sistema de Armas da GNR. No ano de 2017, existe apenas a referência, por parte do EMGFA, à inexistência de referência à questão da perspetiva de género, na maioria dos relatórios finais de missão apresentados pelos/as militares destacados/as em missões internacionais. Em 2018, é apenas registada a participação de uma Primeira Sargento da GNR num encontro organizado pela Guardia Civil, em Espanha.

No que se refere à medida 10, a informação recolhida permitiu verificar que em 2015 foram implementados processos de recolha de dados e a respetiva análise de resultados, por parte do MDN/Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, com o apoio dos Ramos, o que se estendeu para 2016, não existindo, contudo, menção à conclusão e apresentação do relatório sobre a participação das mulheres das forças armadas em missões de paz.

Já no que respeita à elaboração de um modelo de Código de Conduta aplicável ao pessoal que integra missões, este foi criado de acordo com o que estava previsto no plano, com a colaboração de um especialista nesta matéria (ex-representante em assuntos do género do Exército). Pensa a equipa de avaliação que o valor baixo de concretização desta medida, ao nível das perceções recolhidas, se pode dever ao facto de não existirem registos de ações desenvolvidas neste âmbito em 2017 e em 2018 apenas é referido que foi elaborado o modelo de código.

Área estratégica 3 – Promover os objetivos da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) na ação externa de Portugal

Perceção acerca da concretização, por medida

Medida 12 – Integrar a temática «mulheres, paz e segurança» nas ações de cooperação técnico-militar bilateral e multilateral.	3.33
Medida 13 – Incluir a temática «mulheres, paz e segurança» na cooperação jurídica e judiciária com outros Estados, nomeadamente com vista à implementação da Resolução 2106, do CSNU.	0
Medida 14 – Integrar as questões de género e da violência contra mulheres e raparigas, incluindo a violência doméstica, as práticas tradicionais nefastas e o tráfico de seres humanos, bem como as questões da necessidade de proteção das vítimas e punição dos/as agressores/as, no quadro da cooperação técnico-jurídica com os ministérios da justiça, tribunais e órgãos de investigação criminal, dos países parceiros.	0
Medida 15 – Promover a integração da temática “mulheres paz e segurança” nos documentos das Nações Unidas, UE, CPLP, OSCE e OTAN.	4
Medida 16 – Participar ativamente na <i>task force</i> da UE para a implementação da RCSNU 1325.	5
Medida 17 – Promover os objetivos da RCSNU 1325 nas missões de PCSD da UE, nomeadamente o aumento da participação de mulheres, a formação sobre a RCSNU 1325, incluindo sobre a violência sexual em situações de conflito, sobre VIH/SIDA e saúde das mulheres.	4
Medida 18 – Formular recomendações a outros Estados sobre a implementação da RCSNU 1325 nas declarações nacionais no âmbito do Exame Periódico Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.	0
Medida 19 – Contribuir regularmente para os Indicadores das Nações Unidas para monitorizar a Implementação da RCSNU 1325.	0
Medida 20 – Apoiar o reforço da participação das mulheres, raparigas e meninas e a defesa dos seus direitos humanos, poder e influência nos projetos de cooperação para o desenvolvimento.	4

Fonte: Questionário de avaliação do II PNA

Como é possível analisar, no que diz respeito aos resultados alcançados, a avaliação volta a indicar uma perceção baixa ao nível da concretização das medidas. Na perceção dos atores, as medidas 15, 16, 17 e 20 destacam-se como as que parecem ter cumprido mais as expectativas. Esta área é a que tem maior número de medidas definidas, mas é significativo que algumas delas não obtenham nenhuma pontuação, o que poderia supor um grau de concretização zero. No entanto, esta perceção não encontra reforço nos dados de execução recolhidos, no sentido em que apesar de não ser possível aferir o grau efetivo de execução em algumas medidas, em todas elas se verifica o desenvolvimento de ações concretas face ao objetivo, como se apresenta de seguida.

As medidas contempladas na área 5 visaram a integração da temática das "Mulheres, Paz e Segurança" em diferentes contextos, nomeadamente:

a) Em ações de cooperação técnico-militar bilateral e multilateral (medida 12), integrando e reforçando a temática em cursos/formações cuja aprovação dos planos de curso recai sobre as autoridades Militares Portuguesas, ou em conferências/seminários desenvolvidos durante o II PNA sobre o tema, bem como em Acordos de Cooperação, reuniões bilaterais e nos novos Programas-Quadro de Cooperação no domínio da Defesa. Os anos de 2016 e 2018 destacam-se por apresentarem o maior número de ações desenvolvidas.

b) Na cooperação jurídica e judiciária com outros Estados (medida 13), traduzindo-se no desenvolvimento de um total de nove ações de natureza variada, nomeadamente visitas a Portugal com vista à partilha de boas práticas no quadro da cooperação técnico-jurídica; Conferência dos Ministros da Justiça dos Países de Língua Oficial Portuguesa, em Timor-Leste; assessoria técnica, de carácter anual, à Polícia Judiciária de Cabo Verde; sessões de formação sobre igualdade de género para pontos focais da cooperação da área da justiça, em colaboração com CIG; e elaboração de um questionário sobre a propriedade da terra e questões conexas, com abordagem da titularidade da propriedade pelas mulheres.

c) Nos documentos das NU, UE, CPLP, OSCE e OTAN (medida 15), salientando-se que ao longo de todo o plano, Portugal participou ativamente em diversos debates no âmbito dos diferentes organismos internacionais, e através do MNE apoiou a integração da temática em todos os documentos das orientações internacionais (sob a sua responsabilidade), nomeadamente no que diz respeito ao cumprimento da Resolução 1325 nas operações de manutenção de paz das NU, e no reforço da importância do papel e presença das mulheres nestas operações e na prevenção de conflitos. Esta medida apresenta o maior número de ações desenvolvidas, com um decréscimo acentuado no último ano de implementação.

N.º de ações que incluíram a temática, por medida e ano

	2015	2016	2017	2018
Medida 12	sem informação	7	2	9
Medida 13	4	3	não executada	2
Medida 15	15	16	15	6

Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

Esta área contemplou ainda a integração das questões de género e da violência contra mulheres e raparigas, bem como as questões de proteção das vítimas e punição dos/as agressores/as, no quadro da cooperação técnico-jurídica, sendo que algumas das ações realizadas no âmbito da medida 13 concorrem igualmente para esta, num total de nove ações desenvolvidas entre 2015 e 2018.

No que concerne à participação de Portugal na *task force* da UE para a implementação da implementação da RCSNU 1325, o Ministério dos Negócios Estrangeiros participou e divulgou as reuniões deste grupo, partilhando com o grupo de trabalho português os relatórios de acompanhamento do II PNA. De destacar a participação da CIG na reunião da EU *task force* em 2016 e 2018. Além disso, o Ministério fez circular informação e convites relativos a eventos sobre esta temática (ex: cursos). Desta forma, os dados recolhidos permitem afirmar a boa execução da medida 16, reforçando assim as perceções recolhidas que avaliaram esta medida com o valor máximo.

Não existindo dados relativamente ao número de mulheres nas missões da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), prévios à implementação do II PNA, e em relação a 2015 e 2016, não é possível aferir a boa execução da medida 17, no que diz respeito ao aumento da participação feminina nestas missões. O mesmo sucede em relação ao número de formações ministradas ao pessoal das missões da PCSD sobre a RCSNU 1325.

Ainda assim, destaca-se a integração de 2 mulheres portuguesas numa missão Frontex em 2017, e uma participação feminina de cerca de 35% em missões internacionais ou em missões de cooperação bilateral e multilateral, em 2018. De salientar, ainda, o facto de o MNE ter defendido a integração de uma perspetiva de género nas missões civis e operações militares da PCSD, e ter promovido a inclusão das questões de género nos relatórios e restante documentação a apresentar pelas missões e operações.

Quanto à formulação de recomendações a outros Estados sobre a implementação da RCSNU 1325, não sendo possível contabilizar o número de declarações efetuadas que permitam avaliar a boa execução da medida 18, importa destacar que, no âmbito das sessões do Exame Periódico Universal (UPR), no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, ocorridas entre 2015 e 2018, Portugal recomendou sempre a criação de

Planos Nacionais de Ação sobre a agenda 1325 aos Estados que ainda não o tivessem feito.

Com o objetivo de contribuir para a quantificação da implementação da RCSNU 1325 a nível internacional, o MNE desenvolveu todos os anos uma política de contribuição regular, através de resposta aos questionários e pedidos de informação das NU, incluindo sobre a implementação da Resolução 1325, o que leva a crer que a medida foi executada (muito embora não existam dados sobre o número de relatórios/contributos nacionais enviados).

Tendo em vista reforçar a participação e capacitação de mulheres, raparigas e meninas na área do desenvolvimento, é de salientar que a Igualdade de Género constituiu um princípio orientador em todas as políticas setoriais de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, foram apoiados projetos classificados com o Marcador Igualdade de Género, com o objetivo principal de promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres ou reduzir a discriminação e desigualdades baseadas no sexo, com destaque para o ano de 2015, com apoio a 3 projetos, e de 2018, com 5 projetos apoiados (não existindo dados sobre os outros anos).

Área estratégica 4 – Aprofundar e difundir o conhecimento sobre a temática “mulheres, paz e segurança”, e sensibilizar as entidades decisoras e a comunidade

Perceção acerca da concretização por medida (médias ponderadas)

Medida 21 – Divulgar o II PNA1325.	2.67
Medida 22 – Incluir o tema “mulheres, paz e segurança” nos cursos ministrados pelo IDN e IESM.	3.5
Medida 23 – Gerir e atualizar a página web sobre mulheres, paz e segurança.	2.25
Medida 24 – Realizar debates sobre a temática «mulheres paz e segurança».	3.25
Medida 25 – Divulgar documentos e orientações internacionais em matéria de mulheres, paz e segurança.	2.25
Medida 26 – Promover ações de sensibilização em questões de saúde e direitos humanos, incluindo sobre violência sexual e violência de género, de acordo com os objetivos do plano, aos/às alunos/as do ensino superior.	2.25

Fonte: Questionário de avaliação do II PNA

A perceção dos atores sobre os resultados nesta área voltam a apontar para um baixo grau de concretização das medidas. Ao nível das 6 medidas definidas nesta área, destaca-

se a percepção de um grau significativo de fraca implementação nas medidas 23, 25 e 26. As medidas com maior grau de concretização foram as medidas 22 e 24.

Os dados recolhidos, no que se refere à execução das medidas desta área, não são na sua maioria mensuráveis, não sendo possível, por isso, aferir sobre a sua efetiva concretização, o que pode justificar os valores baixos ao nível das percepções.

Ainda assim, os dados dos relatórios permitem destacar:

a) Ao nível da medida 21, apesar de não existir registo do número concreto de ações de divulgação realizadas, de acordo com a informação recolhida, foram desenvolvidas várias ações concretas no sentido de dar a conhecer e divulgar o II PNA, nomeadamente a circulação do plano por todas as embaixadas (nas versões em português e inglês); divulgação do plano em várias iniciativas nacionais e internacionais; lançamento no website da DGPJ/MJ de uma área temática dedicada à igualdade, onde se inclui a apresentação do II PNA; e transmissão às Missões e Representações Nacionais junto das Organizações Internacionais relevantes para ser divulgado.

b) Ao nível da medida 22, na falta de dados sobre o número de participantes nos cursos ministrados pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN) e pelo Instituto Universitário Militar (IUM) que constitui o indicador desta medida, é de salientar os esforços realizados pelos organismos envolvidos para a inclusão da temática na programação das ações desenvolvidas pelo IDN e pelo IUM no período de vigência do plano, à exceção do ano de 2017 em que a medida não foi executada. Assim, destaca-se: inclusão da temática nos conteúdos dos cursos ministrados por ambos os institutos; realização de trabalhos de investigação neste âmbito (6 no total); realização de conferências sobre a temática (8 no total); e realização de cursos específicos para a sociedade civil (2 no total).

c) Ao nível da medida 23, a criação efetiva da página *web* por parte da entidade coordenadora, com vista à divulgação, pelo público em geral, das principais iniciativas nacionais e internacionais em matéria de mulheres, paz e segurança (<https://www.facebook.com/MulheresPazESeguranca>), não sendo possível inferir acerca da dinâmica de atualizações da mesma. Contudo, esta página já não se encontra em funcionamento.

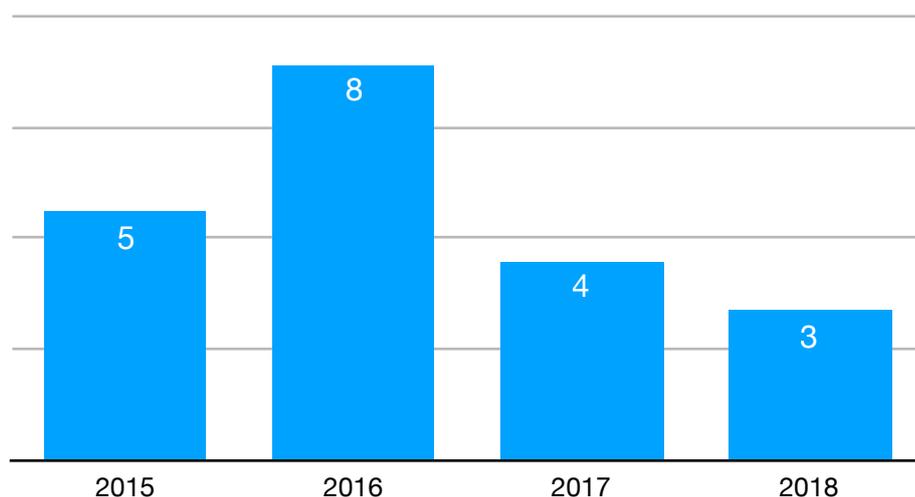
d) Ao nível da medida 24, a realização de três debates sobre a temática “Mulheres, Paz e Segurança”, nomeadamente em 2015, 2016 e 2017. Embora o número de debates tenha ficado abaixo dos quatro previstos no plano, é de destacar a organização, por parte da CIG, da conferência “A Violência contra as Mulheres em conflitos armados”, em 2015; a realização de uma palestra a formandos/as do curso “Empowering Women in the 21st Century”, do ISCTE em 2016; e participação de um inspetor do SEF enquanto orador na conferência internacional “Vulnerabilidade das mulheres vítimas de tráfico para exploração sexual”.

e) A nível da medida 25, embora não existam dados sobre o número de documentos divulgados, a informação recolhida indica que as entidades que constituem o Grupo de

Trabalho divulgaram com regularidade informação e orientações sobre a temática, ao longo do período do II PNA, com especial foco em documentos das Nações Unidas, União Europeia e OSCE. Neste âmbito é possível quantificar o número de ações de divulgação desenvolvidas, nomeadamente, três ações em 2015; duas em 2016 e uma em 2018, entre as quais a publicação e divulgação do Estudo Global sobre a implementação da RCSNU 1325; a divulgação pelo CICL da “Agenda Ação de Adis Abeba” sobre o Financiamento do Desenvolvimento e da “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, ambos contendo orientações muito precisas em matéria de género; e a criação de uma pasta específica dedicada à temática no *website* da DGPJ/MJ.

f) Ao nível da medida 26, o grau de execução é elevado, tendo em conta que foram desenvolvidas mais ações de sensibilização em contexto de formação de alunos do ensino superior do que o previsto no plano (1 ação por ano), com destaque para o ano de 2016, em que o número de ações realizadas foi maior, como se pode observar.

N.º de ações de sensibilização no ensino superior, por ano



Fonte: Relatórios Anuais de Execução (CIG, 2015, 2016, 2017 e 2018)

Área estratégica 5 - Promover a participação da sociedade civil na implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2014-2018)

Perceção acerca da concretização, por medida (médias ponderadas)

Medida 27 Promover reuniões com representantes da sociedade civil para implementação, acompanhamento e avaliação do II PNA 1325.	2
Medida 28 – Cooperar com as organizações da sociedade civil no intercâmbio de competências no âmbito dos assuntos de género, nos teatros de operações e missões internacionais de manutenção da paz, gestão civil de crises e gestão de emergência no domínio da proteção civil.	2
Medida 29 – Apoiar projetos de cooperação promovidos por organizações da sociedade civil, no âmbito de intervenção do plano.	2

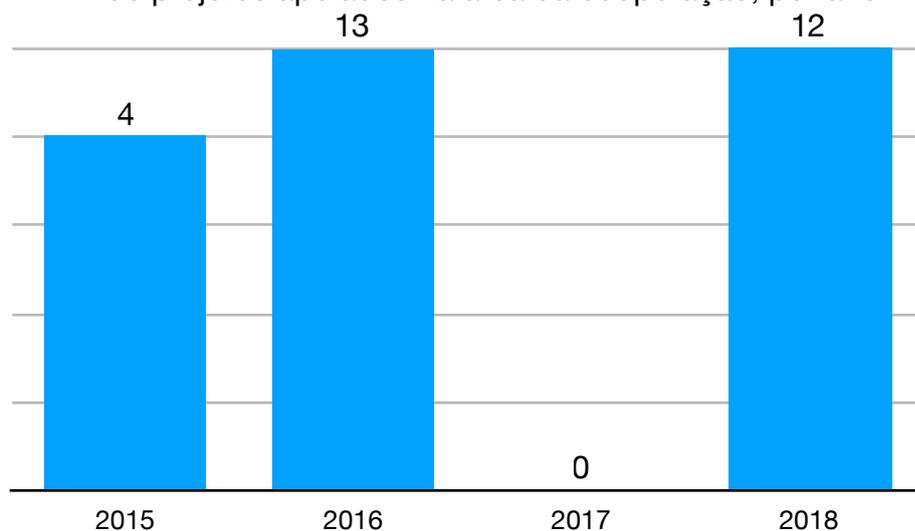
Fonte: Questionário de avaliação do II PNA

Na perceção dos atores, os resultados desta área são negativos, no sentido em que ficaram muito abaixo do previsto e, conseqüentemente, as perceções relativamente ao grau de concretização de cada uma das três medidas são igualmente negativas.

Os dados recolhidos por via dos relatórios de execução reforçam as perceções dos/as inquiridos/as, apontando igualmente para baixos níveis de execução. Mais concretamente, no que se refere à medida 27, apenas foi realizada uma reunião com representantes da sociedade civil (em 2015), ficando assim muito aquém das duas reuniões anuais previstas no plano. Os dados referentes à medida 28 vão no mesmo sentido, não existindo registo, por parte dos envolvidos, da realização de ações de cooperação com organizações da sociedade civil em nenhum dos anos, existindo apenas nota de que em 2015 o Exército fez a tentativa de estabelecer intercâmbio com uma ONG no terreno.

Das três medidas incluídas nesta área, a medida 29 é a que apresenta dados mais concretos, tendo sido apoiados no total 29 projetos na área da cooperação, ao longo da vigência do II PNA, com destaque para a Guiné-Bissau e Moçambique com o maior número de projetos apoiados. No entanto, uma vez que não foram definidas metas a atingir para esta medida, não é possível inferir sobre o seu grau de sucesso.

N.º de projetos apoiados na área da cooperação, por ano



Fonte: Relatórios Anuais de Execução (2015, 2016, 2017 e 2018)

Os baixos resultados nesta área podem ser justificados por esta ser “*uma área estratégica de âmbito muito vago e, logo, de difícil implementação*”, de acordo com um/a entrevistado/a. No entanto, esta é também a área com o menor número de medidas definidas, reforçando a recomendação já mencionada de investimento nesta área num próximo plano.

Em síntese, destaca-se uma perceção global de concretização das medidas definidas em todas as áreas como baixa, o que nos merece alguma reflexão sobre a operacionalização, efetiva, a transversalidade e articulação entre serviços e políticas que o II Plano parecia implicar. Embora os dados de execução recolhidos nos relatórios anuais indiquem o desenvolvimento de várias ações com vista ao alcance dos objetivos definidos em cada medida, o facto de não serem mensuráveis na maior parte dos indicadores torna difícil a avaliação global do nível efetivo de concretização do plano, como já referido anteriormente.

Assim, o baixo nível de concretização percecionado parece refletir pouca eficácia na implementação e ainda, apesar da perceção de adequação do plano, este apresentar-se como demasiado abrangente e com metas pouco evidentes para as entidades intervenientes, influenciando desta forma as perceções neste âmbito.

Um dos resultados considerado como mais positivo prende-se com o facto do plano ter funcionado não só como instrumento de trabalho, mas como uma “bandeira”, trazendo para a agenda política e pública um conjunto de assuntos que estavam muito disfarçados noutros planos e sem destaque, contribuindo, dessa forma, para avanços da agenda 1325 em Portugal. Não obstante, é necessário mais um passo na sua integração no que são os planos ministeriais.

Por outro lado, reconhece-se que o plano pode possibilitar uma visão de conjunto: *“Este plano ajuda a sistematizar e a ter uma visão de conjunto sobre o que os diferentes departamentos do ministério estão a fazer em relação a esta temática”*. Neste sentido, o plano permite uma reflexão mais consciente sobre o trabalho realizado, ajudando a agregar, a registar a informação e a dar visibilidade à intervenção realizada.

Outro dos resultados salientados tem a ver com o facto de o plano reunir várias entidades à volta do mesmo tema, avaliando-se a partilha de informação como muito positiva. Todos estes planos têm a vantagem de colocar em diálogo as áreas setoriais e permitir a discussão e o diálogo entre várias áreas de forma a que concorram para um objetivo comum. Assim, e como referido numa das entrevistas, o facto *“do plano existir, o facto de haver um compromisso do Estado, o facto de a CIG e outros membros do GT participarem nas reuniões de trabalho da União Europeia, é muito positivo. Há um caminho que se vai percorrendo e a agenda já é entendida como parte regular do trabalho destes organismos. É interessante que de alguma forma as pessoas já «vistam a camisola» (...) e façam a apropriação desta responsabilidade que é do Estado português e destes ministérios em particular”*.

Tendo em vista a construção de um novo PNA, é aconselhada uma revisão a nível operacional e de conteúdo, tendo em vista a implementação plena da agenda, bem como o aproveitamento do PNA enquanto instrumento de enquadramento e referência para a continuidade dos avanços da agenda de Mulheres, Paz e Segurança em Portugal, levando em conta os compromissos específicos avançados pelas resoluções subseqüentes que reforçam e complementam esta resolução, nomeadamente 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013) e 2242 (2015)⁸.

Sugestões

- Promover e potenciar a reflexão sobre a execução das medidas e os indicadores que não foram cumpridos;
- Prever e potenciar a otimização dos recursos e a articulação entre entidades no âmbito de cada medida;
- Valorizar e fortalecer a visão integrada e intersectorial do Plano – promoção da colaboração intersectorial;
- Promover uma avaliação de impacto das medidas.

⁸ Mais informações sobre as resoluções em <http://www.peacewomen.org/resolutions-texts-and-translations>

Respostas curtas a questões complexas

Qual a avaliação da taxa de concretização das áreas e medidas do II PNA 1325, face aos objetivos definidos?

De acordo com as perceções recolhidas, parece consensual a dificuldade em aferir a taxa de execução das medidas e o verdadeiro impacto do plano, o que é reforçado pelo facto dos dados de execução não serem mensuráveis para a maioria dos indicadores e de não existirem metas estabelecidas. Ainda assim, e apesar das médias ponderadas \leq de 3 para a perceção sobre a concretização das medidas e o alcance dos objetivos, os dados dos relatórios indicam níveis de execução globais positivos em cada área, com exceção da área 5 - Promover a participação da sociedade civil na implementação, com valores mais baixos.

Em relação às medidas, é de destacar que, de acordo com os atores, as medidas diretamente relacionadas com a defesa são as que parecem apresentar maior alcance, uma vez que a intervenção neste organismo está mais consolidada e pelo facto de muitas das medidas estarem relacionadas com as suas áreas de intervenção.

Os indicadores usados no II PNA 1325 são os mais adequados à monitorização e avaliação da sua implementação?

Sim! Tendo em conta as perceções dos atores inquiridos os indicadores revelam-se adequados e orientados para a execução. As perspetivas recolhidas permitem perceber que a dificuldade não se prende tanto com a adequação do indicadores, mas com a verificação dos mesmos tendo em conta a perceção baixa de execução das medidas e da ausência de metas específicas. Por outro lado, é referida a pouca uniformização e entendimento comum das finalidades das medidas.

Quais as principais mais-valias que a implementação do II PNA 1325 apresentou?

O plano em si é referido desde logo como uma mais-valia, o que é reforçado pelo facto de 80% dos atores avaliarem como importante a sua existência.

Um dos resultados considerado como mais positivo relaciona-se com o facto de o II PNA 1325 ter funcionado com uma “bandeira” do tema “Mulheres, Paz e Segurança”, contribuindo para a sua maior divulgação e inclusão na agenda política e pública. Por outro lado, é reconhecida a mais-valia do plano ao nível da possibilidade de reunir diferentes áreas setoriais com vista a um objetivo comum; da construção de uma visão de conjunto através da sistematização da informação sobre a intervenção realizada por

cada departamento; e da contribuição para uma maior sensibilização e formação nesta área.

A implementação do II PNA 1325 contribuiu para a apropriação do tema Mulheres, Paz e Segurança?

Em parte! Uma das dificuldades referidas ao nível da execução diz respeito precisamente à pouca apropriação do tema, sobretudo por parte da sociedade civil, tendo em conta que Portugal não se encontra em situação de conflito ou pós-conflito. No entanto, em contraponto, uma das mais-valias mais significativas, de acordo com todos os atores entrevistados, relaciona-se com o facto de o plano ter permitido colocar o tema na agenda política e pública, dando-lhe o devido destaque (em oposição à sua difusão noutros planos das entidades). Assim, apesar de os dados obtidos não permitirem afirmar que o II PNA 1325 contribuiu diretamente para uma maior apropriação, existe a convicção de que poderá ter esse impacto, na medida em que as medidas definidas sejam efetivamente implementadas.

12. Constrangimentos e Dificuldades

Em sequência dos pontos anteriores é possível situar a perceção dos atores sobre os constrangimentos relativos à execução do II Plano e das suas medidas, sendo esta uma dimensão importante para potenciar a reflexão sobre o processo desenvolvido.

Parece consensual, entre os/as inquiridos/as, que a temática “Mulheres, Paz e Segurança” não está suficientemente apropriada ao nível da intervenção, pelo facto de não ser uma realidade considerada como prioritária em Portugal, provavelmente por não existir um contexto de guerra. A agenda 1325 refere-se a cenários de guerra e pós-guerra (Res. 2016/2013), sendo, no entanto, igualmente utilizada por países que não se encontram em situação de guerra, como forma de orientar a sua relação com países que estão ou estiveram em guerra num passado pouco distante. É mais raramente usado como base para pensar na (in)segurança de forma mais ampla, olhando para fora, isto é, para as relações internacionais e para as relações com países em guerra, e para dentro, relacionado com questões de género que afetam as mulheres, homens e crianças nos vários países, estando ou não em situação de guerra. Portugal poderia aproveitar mais o PNA para trabalhar estas e outras questões, alargando para áreas como a defesa e a segurança interna, não se centrando apenas em domínios internacionais.

O desconhecimento da Resolução 1325/2000 e a pouca apropriação da temática “Mulheres, Paz e Segurança” pela sociedade civil pode ser outro constrangimento à execução do Plano, uma vez que não permite o envolvimento de diferentes atores que podem ter um papel a desempenhar junto de públicos alvo estratégicos, nomeadamente das organizações da sociedade civil.

Outro aspeto que parece reforçar esta ideia prende-se com a interpretação desta Resolução como sendo dirigida essencialmente a países em guerra ou em situações pós-conflito. Este direcionamento pode tornar mais difícil a apropriação da temática em países em situação de paz como é o caso de Portugal, ignorando situações de insegurança sentidas pelas mulheres em países supostamente pacíficos e que não estão diretamente relacionados com a sua participação ao nível das ações de segurança e paz. Por outro lado, da leitura das áreas estratégicas e respetivas medidas, sobressai uma lacuna ao nível da prevenção de conflitos, que se constitui não só como um dos pilares importantes desta Resolução, como um ponto de entrada importante para a tradução desta agenda em países 'pacíficos'.

Neste sentido, uma abordagem pouco holística da segurança, que limita a percepção e experiências tidas noutras esferas privadas e públicas representa, a nosso ver, um constrangimento para a consolidação do II PNA 1325.

A falta de clarificação de determinadas medidas, a ausência de metas e de um cronograma, pode também ser condicionador da implementação do II Plano. Na perspetiva dos atores, os principais constrangimentos situam-se ao nível da abrangência do plano e da conceção das medidas. O facto do plano ser muito disperso em termos do número de medidas, dificultou a sua implementação. Um/a dos/as entrevistados/as refere inclusive que numa fase inicial foi difícil definir medidas dentro do seu ministério que fossem ao encontro dos objetivos.

Outra ordem de constrangimentos situa-se ao nível do orçamento e dos recursos financeiros, uma vez que não existe orçamento específico associado ao II Plano, o que pode limitar a sua implementação. A gestão interna ao nível dos recursos humanos e financeiros obriga ao estabelecimento de prioridades, as quais poderão nem sempre permitir a execução prevista das medidas.

Por outro lado, o pouco domínio da temática por parte da entidade coordenadora e os poucos recursos humanos existentes, que acumulam diferentes projetos, são referidos como constrangimentos a um acompanhamento adequado do plano e, conseqüentemente, a uma melhor execução: *“Houve coisas previstas no plano que não conseguimos executar porque não tivemos capacidade de tempo e de conhecimento específico.”*

Outro tipo de constrangimentos percebidos, relacionam-se com fatores de ordem institucional, como a mobilidade e/ou alteração de funções dentro dos próprios organismos que também poderão condicionar a execução de determinadas medidas.



Respostas curtas a questões complexas

Quais os principais obstáculos e constrangimentos à execução do II PNA 1325 e das suas medidas?

De acordo com as perceções recolhidas são identificados os seguintes constrangimentos à execução: i) conceção e formulação das medidas, não existindo o mesmo entendimento sobre as mesmas; ii) número elevado de medidas definidas; iii) fatores de ordem institucional, como a mobilidade e/ ou alteração de funções dentro do próprio organismo; iv) inexistência de orçamento específico associado ao II Plano, de número limitado de recursos humanos afetos à implementação e acompanhamento do plano, e sem recursos financeiros específicos, e v) desconhecimento e a pouca apropriação da temática “Mulheres, Paz e Segurança” pela sociedade civil, o que prejudica a valorização e priorização da mesma.

Quais os principais desafios e oportunidades a ter em conta em planos futuros?

Não parece haver dúvida por parte dos atores acerca do potencial de impacto do PNA no âmbito da Resolução 1325 (2000). As dúvidas situam-se na concretização efetiva das medidas. É referido o desafio de repensar o novo plano em termos de estratégia e operacionalização, tendo em consideração as dimensões onde o plano poderá realmente marcar a diferença, face à realidade do país, o que poderá implicar a construção de um plano menos abrangente, mais adequado à prática e com um carácter mais arrojado nalgumas áreas, nomeadamente ao nível do envolvimento da sociedade civil. De facto, um dos grandes desafios que se coloca é efetivamente o envolvimento real de organizações da sociedade civil, nas diferentes fases de execução, tendo em conta o seu papel crucial como intermediárias entre os/as cidadãos/ãs e os organismos políticos (Amling & O’Reilly, 2016).

Outro dos grandes desafios referidos prende-se com as questões de coordenação, tendo em conta que na avaliação da CIG esta foi uma das dimensões que não resultou tão bem na implementação do II PNA 1325. Nesse sentido, a existência de uma coordenação partilhada poderia ser uma oportunidade de dar um impulso diferente à execução do plano.

São também referidas, enquanto oportunidades, a possibilidade de contribuir para o aumento da consciencialização e sensibilização para a temática em Portugal, bem como a melhoria das estratégias de comunicação e divulgação do trabalho realizado.

13. Tendências e Práticas em Planos de outros Países

Como referido no enquadramento, existem atualmente 79 PNA lançados na temática das Mulheres Paz e Segurança, em todo o mundo, o que representa uma significativa expansão destes planos, desde 2000. Assim, importa aprender com a experiência de outros países, retirando linhas e ideias orientadoras que sejam um contributo para o processo de construção de um novo PNA em Portugal.

Serão destacados alguns exemplos de PNA implementados⁹ quanto i) ao processo de avaliação e monitorização; ii) quanto aos objetivos definidos; iii) aos indicadores definidos; iv) às ações contempladas; v) ao envolvimento da sociedade civil, e vi) ao cronograma.

Sobre Monitorização e Avaliação...

Em grande parte dos planos os procedimentos de monitorização e avaliação não são especificados. Este processo é, na maioria dos casos, assegurado por um grupo de trabalho interministerial. Alguns planos incluem ainda organizações da sociedade civil neste processo.

PAÍS	BOA PRÁTICA
JAPÃO	Além do grupo de trabalho, foi criado um comité de avaliação constituído por especialistas experientes, incluindo representantes da sociedade civil e de ONGs, com conhecimento e experiência suficientes no campo da Mulher, Paz e Segurança.

⁹ Fonte: <http://peacewomen.org/member-states>, onde estão disponíveis dados comparativos dos PNA criados desde 2000.

PAÍS	BOA PRÁTICA
FILIPINAS	<p>Estabelecimento de prioridade autônoma para os processos de monitorização e avaliação.</p> <p>Criação de um mecanismo sistêmico, através por exemplo da criação de base de dados relativa à implementação do PNA.</p> <p>Institucionalização de relatórios regulares, internamente para o grupo de trabalho e externamente para outros públicos; Harmonização de mecanismos de monitorização e avaliação existentes; e Interligação de relatórios nacionais, específicos em áreas relacionadas com a temática.</p> <p>Previsão da criação de uma plataforma institucional que sustente os diálogos e coordene efetivamente os processos de implementação.</p>
IRAQUE	<p>Condução de programas de capacitação para monitorização e avaliação eficazes do PNA e desenvolvimento de capacidades de reporte.</p>
CHILE	<p>Constituição de um Observatório da Resolução 1325, que deverá iniciar funções um ano após a implementação do PNA, incluindo membros da sociedade civil, e cujo objetivo será divulgar o progresso de implementação do plano de ação.</p> <p>Revisão e atualização dos indicadores definidos, a cada ano de execução.</p> <p>Publicar e tornar acessível para a sociedade civil toda a informação referente à implementação do plano.</p>
FINLÂNDIA	<p>Criação de grupos técnicos para abordar os diferentes temas apresentados no PNA e facilitar a cooperação e comunicação entre as entidades responsáveis pela implementação global.</p>

Sobre os Objetivos...

De uma forma global, os planos de ação estão organizados por áreas estratégicas (ou pilares).

Os objetivos estabelecidos, regra geral, estão em alinhamento com as metas definidas pelas Nações Unidas na Resolução 1325: prevenção; participação, proteção e apoio e recuperação.

PAÍS	BOA PRÁTICA
FILIPINAS	Define enquanto objetivo autónomo relativo a plano a monitorização e avaliação
ITÁLIA	Estabelece objetivos específicos relacionados com estratégias de comunicação

Sobre os Indicadores...

De uma forma geral, os PNA desenvolvidos definem um conjunto de indicadores para cada objetivo, como forma de verificar e controlar a implementação de cada um, não existindo, no entanto, nenhuma referência específica a metas.

Encontram-se indicadores de natureza qualitativa e quantitativa, no entanto a maioria tende a ser quantitativa, relacionados por exemplo com o número de mulheres envolvidas em iniciativas de tomada de decisão; número de ações implementadas; número de pessoas integradas em ações de formação, entre outros.

PAÍS	BOA PRÁTICA
FINLÂNDIA	Diminuição do número de indicadores, face ao anterior PNA
BÓSNIA HERZEGOVINA	Inclusão de indicadores quantitativos e qualitativos, bem como os métodos para recolha de dados, os <i>deadlines</i> para entrega de dados e os responsáveis por cada ação

Sobre as ações...

Os PNA tendem a apresentar um conjunto de ações/atividades como forma de alcançar de forma prática os objetivos definidos. As ações/atividades estão, de uma forma geral, organizadas por área específica/temática.

Em alguns planos os objetivos específicos, além das ações previstas, incluem também os *outputs* previstos e os responsáveis por assegurar a implementação.

Sobre o envolvimento da sociedade civil...

O envolvimento da sociedade civil não surge como um aspeto transversal a todos os planos. A participação das organizações da sociedade civil varia entre: i) envolvimento em todas as fases (desenvolvimento, implementação e avaliação), ii) envolvimento apenas em alguma das fases, com destaque para a fase de desenvolvimento, ou iii) sem envolvimento em nenhuma das fases.

Em alguns projetos, as organizações da sociedade civil são envolvidas através da participação em sessões/reuniões anuais.

PAÍS	BOA PRÁTICA
ÁUSTRIA	<p>A sociedade civil tem um papel específico de fornecer <i>inputs</i> em casos específicos e nos relatórios anuais</p> <p>Tem também um papel fora dos limites formais do PNA, em particular através de supervisão, promovendo a resolução, educação e formação, bem como cooperação e apoio</p> <p>Dada a falta de coordenação da sociedade civil, foi criado um grupo informal (Group of Friends of UN SCR 1325), que pretende reunir numa base semi-regular com ministérios e grupos da sociedade</p>
FINLÂNDIA	<p>As organizações da sociedade civil, conjuntamente com ministérios específicos, são responsáveis pela implementação do PNA 2018-2021, através da apresentação de propostas e iniciativas destinadas a assegurar que a agenda Mulheres, Paz e Segurança seja integrada nas políticas, estratégias e/ou atividades locais ou internacionais</p> <p>Participação de representantes de organizações da sociedade civil no trabalho de monitorização e avaliação do grupo de <i>follow-up</i></p>
LIBÉRIA	<p>Processo rigoroso de consulta e participação da sociedade civil, que envolveu mesas redondas de discussão e entrevistas bilaterais, incluindo organizações de mulheres, media, instituições privadas de microcrédito, instituições inter-religiosas, doadores, etc.</p> <p>Presença no processo de implementação do plano através o Observatório de Monitorização da Sociedade Civil</p>

Sobre o cronograma...

São poucos os planos que especificam cronogramas definidos para as ações. Em grande parte dos casos, é apenas referido o período de execução do plano como ponto de referência temporal. Em alguns planos, as ações/atividades são identificadas como

“ongoing” ou contínuas, sendo muitas vezes indicado o período anual para verificação da concretização.

PAÍS	BOA PRÁTICA
BURUNDI E MALI	Estabelecem uma tabela resumo de como a implementação de cada atividade subjacente ao PNA deverá progredir, trimestralmente, dentro do período de execução do plano
FRANÇA	O PNA oferece um cronograma para cada objetivo específico
AFEGANISTÃO	O plano abrange duas fases no período de 4 anos de execução, e na matriz do plano as ações estão ligadas/associadas a períodos de tempo específicos. Para cada objetivo definido, existe um cronograma estabelecido para indicar em que fase se devem alcançar as ações respetivas

Respostas curtas a questões complexas

Quais as principais linhas de atuação de outros Planos Nacionais de Ação que possam fornecer linhas orientadoras para planos futuros em Portugal?

A análise de planos nacionais de ação implementados noutros países, mais do que revelar aspetos inovadores, permite sistematizar alguns princípios/linhas orientadoras a ter em conta na construção de planos, nomeadamente i) fortalecer a vontade política e consolidar uma estrutura de coordenação robusta para a implementação; ii) abordar as barreiras estruturais existentes no país à participação das mulheres nos processos de paz e segurança; iii) criação de planos que se possam adaptar às necessidades que se vão identificando; iv) identificação e atribuição de recursos específicos para implementação do PNA, quer humanos, quer financeiros; v) contemplar um processo participativo no desenho e implementação do plano; vi) cuidar a inclusão e envolvimento da sociedade civil em diferentes fases do plano; e vii) monitorizar, avaliar, comunicar e divulgar os resultados obtidos.

14. Conclusões e Recomendações

Como resultado da análise de toda a informação recolhida, sistematizada e analisada, é possível identificar um conjunto de conclusões e recomendações, a diferentes níveis, que decorrem da implementação do II PNA 1325.

Principais conclusões

Para facilitar a leitura e a incorporação desta em futuros documentos de reflexão ou mesmo operacionais, decidimos sistematizar as recomendações nas categorias ou dimensões de análise criadas neste processo de avaliação e que estruturaram o plano de avaliação, instrumentos de recolha de informação e análise dos dados recolhidos:

- I. Estrutura e Organização
- II. Gestão e Acompanhamento
- III. Resultados e Mudanças
- IV. Constrangimentos e Dificuldades
- V. Instrumentos e Orientações Internacionais

Começamos, no entanto, por um conjunto de conclusões de âmbito mais genérico. O II PNA 1325 representou uma etapa importante para a agenda Mulheres, Paz e Segurança em Portugal, embora existam ainda passos a dar nesta área. A análise da experiência de implementação de planos nacionais de ação noutros países aponta precisamente para a existência de um percurso de construção contínuo que reflete as aprendizagens retiradas de planos anteriores. Podemos encontrar alguma dissonância no que se refere à implementação e execução do Plano, mas não em relação à relevância que este assume.

Por um lado, na perspetiva da equipa de avaliação, baseada na análise dos dados recolhidos e do próprio plano, a agenda em si constituiu-se em alguns momentos como uma dificuldade, ao focar-se sobretudo na intervenção em cenários de conflito ou pós-conflito, como referido no enquadramento, sendo esta temática pouco apropriada por parte dos organismos e da sociedade civil, uma vez que Portugal não se encontra nenhuma dessas situações. É, ainda, de salientar a este respeito o facto de se verificarem níveis de concretização das medidas mais elevados no primeiro ano de execução, que

vão diminuindo ao longo do restante período de vigência, o que reforça a dificuldade inerente à complexidade desta agenda.

Mas por outro lado, também é verdade que o II PNA 1325 veio colmatar a necessidade de atribuir relevância a este tema, através da elaboração de um plano específico e autónomo (relativamente a outros planos) comum a várias entidades, colocando-o na agenda política e pública. O II PNA responde a uma necessidade real reconhecida pela maioria dos *stakeholders*, que consideram relevantes as áreas prioritizadas. Nesta linha, importa explicitar que a agenda 1325 e as oito resoluções subsequentes têm sido o mote para o *mainstreaming* das questões de género em áreas com pouca tradição de intervenção nesta temática, nomeadamente em termos de setores governamentais como a defesa, a segurança, a justiça e a diplomacia, não sendo Portugal exceção.

Assim, entre os contributos referidos anteriormente, os que mais se destacam relacionam-se com a sensibilização e tomada de consciência, bem como a aposta na formação sobre este tema dirigida a atores chave que podem influenciar e/ou implementar políticas de paz e segurança.

Continuando a reflexão em torno da estrutura e organização do II PNA 1325, temos que as áreas estratégicas constantes são consideradas adequadas aos objetivos expressos do PNA, mas segundo as perceções recolhidas colocam-se questões sobre a adequação do número de medidas e dos indicadores escolhidos e sobre a abrangência e operacionalização do Plano.

A implementação do II PNA deparou-se na perceção dos actores, com obstáculos significativos que dificultaram a sua boa execução, quer sejam constrangimentos institucionais relacionados com a mobilidade e/ou alteração de funções dentro das próprias entidades ou com a própria conceção do plano.

Ao nível da estrutura e organização do II PNA, a avaliação aponta para a sua adequação face aos objetivos, sendo avaliado, no entanto, como muito amplo e abrangente em termos do número de medidas, considerando-se que no futuro se poderia pensar num plano menos ambicioso mas mais operacional.

A metodologia de construção do II PNA, baseada num processo de co-construção entre todas as entidades envolvidas, é apontada pelos *stakeholders* como um fator muito positivo ao permitir criar sentido comum face aos objetivos definidos, ainda que seja necessário manter essa partilha ao longo de todo o processo.

Pensa a equipa de avaliação que muitas destas questões e/ou fragilidades que se apontam estão ancoradas numa questão também ela estrutural: o II PNA é na sua natureza e objetivos enunciados um plano estratégico, mas as medidas e a sua construção carecem de uma dimensão operacional. Talvez seja por estas razões que os níveis de satisfação dos *stakeholders* com a estrutura do Plano não são totais e algumas reservas tenham sido verbalizadas e escritas durante o processo de recolha de informação.

Uma segunda dimensão de análise foi a relacionada com a “Gestão e Acompanhamento”. Genericamente, esta é uma dimensão avaliada como adequada, mas onde existem alguns pontos que mereceram alguma atenção dos *stakeholders*. Ainda que o acompanhamento seja considerado como colaborativo, parece haver uma dimensão que é, nitidamente, na perceção destes/as uma área de melhoria ou talvez apenas a necessitar de clarificação: a coordenação do II Plano e do Grupo de Trabalho. Esta é referenciada como a precisar de um ajustamento pela falta de domínio da temática por parte da CIG como entidade coordenadora, sendo sugerida uma coordenação partilhada entre duas entidades: a CIG e um dos ministérios que compõem o grupo de trabalho, tal como sugerido na entrevista com a equipa da CIG. Por outro lado, a ausência de financiamento próprio e a escassez de recursos adjudicados ao II PNA dificultaram a gestão e acompanhamento.

A não implementação dos mecanismos de gestão e acompanhamento, percecionados como ausentes, foi referenciada pelos *stakeholders* como uma dimensão a melhorar, existindo necessidade de um trabalho ao nível dos processos de partilha e de comunicação.

Quanto às questões relativas à dimensão de “Resultados e Mudanças”, existem aspetos que merecem especial atenção, pois a maioria dos *stakeholders* perceciona a avaliação do plano de forma menos positiva. À semelhança de outros PNA, também no caso de Portugal foi difícil aferir os efetivos impactos resultantes da implementação do plano, pela inexistência de metas estabelecidas e de dados de execução mensuráveis que permitam aferir a efetiva execução de cada medida, e pelo facto de as taxas de execução de cada área terem sido avaliadas com base no que é feito e não no cumprimento (ou não) dos indicadores definidos e nas mudanças que se querem produzir.

Desta forma, apesar de existirem níveis de execução muito positivos para todas as áreas (à exceção da área 5), os atores revelam uma perceção generalizada de uma baixa execução em quase todas as áreas e medidas, o que deve ser tido em conta.

Existe também uma perceção de uma execução diferente consoante os ministérios intervenientes, influenciada pelo desenho e aplicação dos planos de ação de cada entidade, não sendo possível, mais uma vez, avançar com taxas de execução neste âmbito, tendo em consideração os dados disponibilizados nos relatórios de execução.

Tendo sido recentemente aprovada a Estratégia de Igualdade e Não Discriminação (Cf. RCM n.º 61/2018, 21 de maio), que comporta em si o esquema de três planos de ação sobre igualdade de género a implementar em Portugal, é de salientar a ausência de referência ao PNA 1325 nesse documento, ainda que possa ser justificada pela orientação predominantemente internacional do plano. Do ponto de vista da equipa de avaliação, ainda que o PNA 1325 seja autónomo, deveria ser articulado com os outros planos de ação existentes sobre a igualdade de género, pois isso poderia facilitar a criação de sinergias entre todas as orientações estratégicas voltadas para a promoção da igualdade em Portugal.

Ainda que seja reconhecido o papel crucial que as organizações da sociedade civil desempenham para esta agenda, este objetivo apresenta um nível bastante baixo de concretização, tendo as medidas incluídas nesta área as médias ponderadas de perceção e os dados de execução mais baixos, nomeadamente ao nível da promoção de reuniões com representantes da sociedade civil para implementação, acompanhamento e avaliação do plano e da cooperação com as organizações da sociedade civil no intercâmbio de competências relacionadas com o âmbito de ação do plano.

É de destacar como positivo o facto do II PNA 1325 mencionar e contemplar o envolvimento destas organizações em várias das medidas definidas, com a definição inclusive de uma área dedicada especificamente a esse objetivo - Área 5 - mas requer uma estratégia específica que permita a sua implicação. Pode-se fazer duas sugestões neste domínio: i) a concretização efetiva das duas reuniões por ano com as organizações da sociedade civil que trabalham as questões de género em Portugal, reuniões essas que estavam previstas mas não foram realizadas neste segundo plano, ou ii) de forma mais realista, e em alternativa, realizar uma reunião com estas organizações antes da redação do novo PNA, num momento intermédio e no final da vigência do plano para avaliar o mesmo e recolher sugestões.

A monitorização e reporte dos resultados por cada entidade é também um processo que pode ser melhorado, com vista a obter uma compreensão mais global da implementação do plano.

A perspetiva global da equipa de avaliação é que o II PNA 1325 foi um instrumento importante e relevante face aos objetivos a que se propõe e pode ser um instrumento inspirador e orientador para a agenda Mulheres, Paz e Segurança em Portugal, nomeadamente no que diz respeito à capacitação de pessoas envolvidas nestes processos sobre a temática, ao envolvimento mais ativo da sociedade civil, e à prevenção da violência de forma mais consistente no nosso país, através do alargamento do seu âmbito de ação às várias expressões da violência de género e às relações estabelecidas entre contextos de guerra e de paz, não se restringindo a contextos externos e de conflito ou pós-conflito.

Gostaríamos de salientar algumas evidências que sobressaem ao longo do processo avaliativo:

- ▶ A noção clara da necessidade da existência de um instrumento de planeamento estratégico nesta área.
- ▶ O processo de co-construção através da integração dos contributos dos diferentes ministérios envolvidos.
- ▶ A estrutura do II PNA ser muito abrangente e carecer de medidas operacionais e metas claras.

- ▶ A necessidade de redefinir um modelo de monitorização do Plano que seja mais acessível e garanta maior compreensão da implementação no seu todo.
- ▶ A importância de envolver a sociedade civil no processo de implementação.
- ▶ Foi difícil a recolha junto dos *stakeholders*, o que pode ser um sinal de um baixo nível de envolvimento destes na implementação do Plano.

Com o objetivo de facilitar e destacar aquelas que consideramos serem as principais conclusões retiradas do trabalho efetuado, organizámos as mesmas num quadro-síntese.

Dimensões	Principais Conclusões
Estrutura e Organização	O II PNA 1325 tem uma estrutura por áreas adequadas aos seus objetivos, mas é muito abrangente nas medidas propostas
	O II PNA tem uma bateria significativa de indicadores de execução mas uma ausência quase total de indicadores e métricas que permitam mensurar <i>outcomes</i> e impactos.
	As áreas existentes envolvem os atores com intervenção e/ou competências necessárias à intervenção.
	A calendarização poderá ser melhorada com um cronograma realista para uma execução mais consciente ou reflexiva.
Gestão e Acompanhamento	O processo de co-construção e colaboração entre Ministérios foi valorizado, ainda que se registre pouca apropriação.
	Não existem ferramentas de acompanhamento e monitorização que permitam um acompanhamento ao processo de implementação do II PNA.
	A coordenação do II Plano e do Grupo de trabalho nem sempre foi positiva face à especificidade do tema.
	Fraco envolvimento da sociedade civil ainda que valorizado, mas nem sempre conseguido.
	A Gestão e Acompanhamento ainda que bem avaliados pelos <i>stakeholders</i> tem espaço para melhoria, desde logo ao nível dos instrumentos e mecanismos e ao nível do financiamento e recursos.

Dimensões	Principais Conclusões
Resultados e Mudanças	Níveis de execução das áreas estratégicas, para cada ano, muito positivos, com exceção da área 5 - Participação da sociedade civil na implementação da Resolução 1325.
	Perceção de baixos níveis de concretização das medidas e falta de uma compreensão global do processo de implementação por parte dos <i>stakeholders</i> .
	Necessidade de processo de monitorização mais eficiente, que permita a aferição efetiva das taxas de execução das medidas e a avaliação do impacto do plano
	Área da formação/capacitação sobre questões de igualdade de género encarada como uma mais-valia do II PNA.

Recomendações para o futuro...

Vejamos agora as recomendações organizadas de forma análoga às conclusões:

Dimensões	Principais Conclusões
Estrutura e Organização	Reforçar a dimensão estratégica e operacional do PNA 1325. Ter um PNA menos abrangente mas mais centrado na dimensão estratégica, com objetivos estratégicos e metas bem definidas e uma tipificação das medidas a implementar. Ter indicadores de resultado/mudança e não apenas de realização. Estas estratégias deveriam ser depois operacionalizadas em planos de ação anuais autónomos deste plano estratégico.
	Ampliar a compreensão de “segurança” no PNA, numa visão mais holística centrada na dimensão do acesso à justiça e direitos humanos que não ignore os “tipos de violência” existentes em países pacíficos.
	Definir de forma mais concreta uma estratégia de partilha de responsabilidades e troca de informação eficaz entre os diversos <i>stakeholders</i> .

Dimensões	Principais Conclusões
Gestão e Acompanhamento	<p>Criar mecanismos eficazes de partilha, circulação da informação e conhecimento para criar maior envolvimento dos diferentes stakeholders com o processo e potenciar os momentos de trabalho previstos. Neste sentido poderiam existir reuniões bimensais e enviar periodicamente um formulário de recolha de análise de informações sobre as medidas do plano a todas as entidades.</p>
	<p>Repensar no formato de coordenação do PNA, avançando para uma gestão partilhada e potenciar a colaboração intersectorial.</p>
	<p>Desenvolver um plano de comunicação eficaz que permita divulgar o trabalho realizado e a disseminação de boas práticas, mas também desenvolver fóruns alargados de discussão.</p>
Resultados e Mudanças	<p>Ter um “barómetro de resultados e mudanças”, organizado num <i>dashboard</i> que sistematize de formavisual as principais mudanças e indicadores de <i>outcome</i> e impacto.</p>
	<p>Atuar proativamente para que o PNA se assuma um instrumento político, abrangente, dinâmico e facilitador de sinergias, evitando que se transforme num instrumento que seja uma “acumulação” de medidas dispersas e isoladas.</p>
	<p>Reforçar a dimensão formativa no PNA, como forma de sensibilização, mas também de difusão de conhecimento sobre a agenda 1325.</p>
	<p>Alargar o âmbito de ação do PNA, não se restringindo a contextos externos e de conflito ou pós-conflito. Desta forma, seria possível atentar às várias formas de violência de género no nosso país, numa lógica preventiva.</p>
	<p>Envolver de forma efectiva a sociedade civil, o que aumentará o potencial do PNA como instrumento de efetiva mudança social, sem prejuízo do envolvimento dos restantes intervenientes.</p>
	<p>Criar mecanismos de monitorização e partilha, por exemplo com uma plataforma <i>online</i>.</p>

15. Referências Bibliográficas

Amling, A. & O'Reilly, M. (2016). From Global Promise to National Action. Advancing Women, Peace, and Security in the Democratic Republic of Congo, the Philippines, Serbia, and Sierra Leone. One Earth Future Foundation.

Barnes, K. 2010. "Status of Implementation in the European Realm. Overview and Consideration of the Status of the Plan of Action". Gunda Werner Institute (ed). Roadmap to 1325: Resolution for Gender-sensitive Peace and Security Policies, pp. 75-92. Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Cohn, C.; Kinsella, H.; Gibbings, S. 2004. "Women, Peace and Security: Resolution 1325", International Feminist Journal of Politics, 6(1), 130–140.

DOI : 10.1080/1461674032000165969

Duriesmith, D. 2017. 'Engaging men and boys in the Women, Peace and Security agenda. Beyond the 'good men industry'. Working Paper 11/2017, LSE Women, Peace and Security Working Paper Series. <http://blogs.lse.ac.uk/wps/2017/12/15/engaging-men-and-boys-in-the-women-peace-and-security-agenda-beyond-the-good-men-industry-david-duriesmith-112017/>

Hill, F.; Aboitiz, M.; Poehlman–Dombouya, S. 2003. "Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325", Signs: Journal of Women in Culture and Society, 28(4), 1255–1269. DOI : 10.1086/368321

Hagen, J. 2016. 'Queering women, peace and security', International Affairs 92(2), 313–32 .

Harrington, C. 2011. "Resolution 1325 and Post–Cold War Feminist Politics", International Feminist Journal of Politics, 13(4), 557–575.

DOI : 10.1080/14616742.2011.611662

Gumru, B. F. e Fritz, J. M.(2009). "Women, Peace and Security: an Analysis of the National Action Plans Developed in Response to UN Security Council Resolution 1325". Societies Without Borders, vol. IV, n.o 2, p 209-225.

Jansson, M. e Eduards, M. 2016. 'The politics of gender in the UN Security Council resolutions on women, peace and security' International Feminist Journal of Politics, DOI: 10.1080/14616742.2016.1189669

Kirby, P.; Shepherd, L. J. 2016. 'The futures past of the Women, Peace and Security agenda'. *International Affairs* 98(1), 373–379.

Luciak, I. A. (2008). National Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) in Latin America: Key Areas of Concern and Model Plan for Action Needs Assessment Report. <http://www.un.org/womenwatch>.

McLeod, L. 2011. "Configurations of Post-Conflict: Impacts of Representations of Conflict and Post-Conflict upon the (Political) Translations of Gender Security within UNSCR 1325." *International Feminist Journal of Politics* 13 (4), 594–611. doi:10.1080/14616742.2011.611664

Miller, B.; Pournik, M.; Swaine, A. 2014. 'Women in peace and security through United Nations Security Resolution 1325: literature review, content analysis of national action plans, and implementation', George Washington University Elliott School of International Affairs Global Gender Program Working Paper http://www.gwu.edu/~igis/assets/docs/working_papers/igis_wp13_ggp_wp09.pdf.

Moura, T.; Santos, R. & Roque, S. (2014) "Parecer sobre o II Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução 1325/2000 em Portugal (2015-2019)", <https://www.ces.uc.pt/ogiva/media/ConsultaPNA1325-31jul-OGiVA.pdf>

Myrtilinen, H.; Daigle, M. (2017), When merely existing is a risk. Sexual and gender minorities in conflict, displacement and peacebuilding. London: International Alert, <https://www.international-alert.org/sites/default/files/GenderSexualGenderMinorities2017.pdf>

Pratt, N.; Richter-Devroe. S. 2011. "Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security." *International Feminist Journal of Politics* 13 (4), 489–503. doi: 10.1080/14616742.2011.611658

Pratt, N. 2013. "Reconceptualizing Gender, Reinscribing Racial–Sexual Boundaries in International Security: The Case of UN Security Council Resolution 1325 on "Women, Peace and Security", *International Studies Quarterly*, Vol. 57(4), 772–783, <https://doi.org/10.1111/isqu.12032>

Puechguirbal, N. 2010. 'Discourses on Gender, Patriarchy and Resolution 1325: A textual analysis of UN documents'. *International Peacekeeping* 17(2), 172–187.

Shepherd, L. J. 2008. *Gender, Violence & Security: Discourse as Practice*. London: Zed Books.

Shepherd, L. J. 2011. 'Sex, security and superhero(in)es: From 1325 to 1820 and beyond'. *International Journal of Politics* 13(4), 504–521.

Santos, S. J. (2013), "The UNSCR 1325 national implementation: challenges ahead", *IDN Cadernos*, 11, "Gender violence in armed conflicts", 183-193. https://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_idncaderno11.pdf.

Santos, R.; Roque, S. Roque; Moura, T. 2012. “Conexões perdidas: Representações de gênero, violência (armada) e segurança na Resolução 1325”, Revista Crítica de Ciências Sociais, 96. Disponível em: <http://journals.openedition.org/rccs/4867>

Tryggestad, T. L. 2009. ‘Trick or Treat?’ The United Nations and implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security. *Global Governance* 15(4), 539–557.

Willett, Susan (ed.). 2010. Security Council Resolution 1325: Assessing the impact on Women, Peace and Security. Introduction to Special Issue on UNSCR 1325. *International Peacekeeping*, 17(2): 142–158.

UNGA (United Nations General Assembly). 2011. “Outcome document on the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in all its Aspects”. A/CONF.192/2012/RC/4.UN Strategic Results Framework on Women, Peace and Security: 2011-2020 Website PeaceWomen, da Women’s International League for Peace and Freedom: <http://www.peacewomen.org/member-states>

UN Women. 2015. Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. Nova Iorque: UN Women. Disponível em: [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf)



logframe

