



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

A Implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança em Portugal - O caso das Forças Armadas Portuguesas

Maria Beatriz Mourato Modesto

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador(a): Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Professora Catedrática, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2025



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A Implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança em Portugal - O caso das Forças Armadas Portuguesas

Maria Beatriz Mourato Modesto

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador(a): Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Professora Catedrática, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2025

“Where wars rage, women suffer, where authoritarianism and insecurity reign, women and girls’ rights are threatened. (...) Around the world, women’s rights are under attack. So are the people that defend them. (...) We need to implement the women, peace and security agenda in full, now. Because women have had enough of being shut out of the decisions that shape their lives; enough of their work going unrecognized; enough of threats and violence; [and] enough of promises left unfulfilled. Women demand concrete actions to make real strides forward.”

António Guterres, 25 de outubro de 2023

AGRADECIMENTOS

Durante todo o processo de investigação contei com a melhor rede de apoio imaginável.

Estou profundamente grata a toda as pessoas e instituições que possibilitam o desenvolvimento deste trabalho, desde o Estado-Maior da Força Aérea, do Exército e da Armada, aos representantes e Assessores de Género entrevistados que disponibilizaram um pouco do seu tempo para contribuírem para uma investigação que teria sido impossível concluir sem a sua participação.

Um especial agradecimento à Professora Doutora Helena Carreiras que me orientou ao longo deste ano com a maior disponibilidade, que tanto me ensinou e apoiou durante estes meses de trabalho, e que, com o seu contributo, me fez apaixonar ainda mais pela investigação e pela agenda Mulheres, Paz e Segurança.

RESUMO

Com o intuito de implementar os princípios da Resolução 1325 e da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, Portugal adotou três Planos Nacionais de Ação e o Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade, ainda em vigor.

Este plano setorial, enquanto instrumento de mudança e adaptação das Forças Armadas a novas perspetivas de inclusão e igualdade, vem realçar eixos fundamentais para o reforço e integração dos princípios consagrados na agenda Mulheres, Paz e Segurança, a nível da Defesa Nacional. Destacam-se como principais objetivos o desenvolvimento de ações para a institucionalização da perspetiva de género nas instituições militares, formações para a integração desta perspetiva, a integração das mulheres nos processos de construção de paz, a conciliação da vida pessoal e profissional, e o aumento da representação feminina nas Forças Armadas.

Partindo de um quadro teórico centrado no ciclo de políticas públicas, a presente investigação incide sobre o desenvolvimento do processo de implementação do Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade na Força Aérea, Marinha e Exército, com vista a compreender o contexto desta política, os seus fatores de sucesso, dificuldades, resultados e ações. O trabalho seguiu um quadro metodológico qualitativo, com recurso a análise documental e bibliográfica, e a entrevistas especializadas.

Os resultados mostram que apesar de a evolução do processo de implementação do plano setorial nas Forças Armadas ser moroso e alvo de dificuldades, tem-se registado um crescimento gradual na representação percentual das mulheres, na aceitação da temática da agenda e na integração da perspetiva de género na estrutura das instituições militares portuguesas.

Palavras-chave: Resolução 1325; Agenda Mulheres, Paz e Segurança; Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade; perspetiva de género; Forças Armadas.

ABSTRACT

Portugal has adopted three National Action Plans and the National Defence Action Plan for Equality, which is still in effect, with the aim of implementing the principles set out in Resolution 1325 and the Women, Peace and Security Agenda.

As an instrument for change and adaptation of the Armed Forces to new perspectives of inclusion and equality, this sectoral plan highlights fundamental axes for strengthening and integrating the principles enshrined in the Women, Peace and Security agenda within the National Defence sector. The plan's key goals are the development of actions in order to institutionalise gender perspective in military institutions, provide training on integrating these perspectives in military processes and structures, include women in peacebuilding processes, promote work-life balance, and increase female representation in the Armed Forces.

Using a theoretical framework focused on the public policy cycle, this research focuses on the development of the implementation process of the National Defence Action Plan for Equality in the Air Force, Navy and Army, seeking to understand the context of this policy, its success factors, difficulties, results and actions. The research was based on a qualitative approach, employing documentary and bibliographic analysis and specialised interviews.

Results show that although the implementation of the sectoral plan in the Armed Forces has been slow and subject to difficulties, there has been a gradual increase in the percentage representation of women, acceptance of the agenda, and integration of gender perspective in the structure of Portuguese military institutions.

Keywords: Resolution 1325; Women, Peace and Security Agenda; National Defence Action Plan for Equality; gender perspective; Armed Forces.

ÍNDICE

RESUMO.....	iii
ABSTRACT.....	v
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO	3
Políticas Públicas e a Agenda Mulheres, Paz e Segurança	3
1. A perspetiva das Políticas Públicas e a etapa da implementação	3
2. ‘Mulheres, Paz e Segurança’: do problema social à agenda política.....	5
2.1 A emergência de um problema global: mulheres em situações de conflito armado	5
2.2 A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 (2000).....	6
CAPÍTULO II – METODOLOGIA E OBJETIVOS DE PESQUISA.....	9
1. Objetivos e questão de pesquisa	9
2. Metodologia.....	10
3. Técnicas e instrumentos de recolha de dados	10
4. Técnica de análise e tratamento de dados.....	11
CAPÍTULO III – ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	13
A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a Agenda Mulheres, Paz e Segurança nas Forças Armadas em Portugal	13
1. A situação das mulheres nas Forças Armadas portuguesas e políticas de integração .	13
2. A implementação da RCSNU 1325 em Portugal	15
A implementação da agenda MPS nas Forças Armadas Portuguesas: um estudo de caso	17
3. O Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade.....	17
4. A implementação do Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade.....	20
4.1 Pontos Fortes.....	20
4.2 Pontos fracos	21
5. A institucionalização da Agenda MPS no setor da Defesa em Portugal e a implementação do PSDNI nos ramos das Forças Armadas	23
5.1 Força Aérea	24
5.2 Exército	28

5.3 Marinha	31
CONCLUSÕES.....	35
FONTES.....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40
ANEXOS.....	i

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres

CEME - Chefe do Estado Maior do Exército

CEMFA - Chefe do Estado-Maior da Força Aérea

EIGE – Instituto Europeu para a Igualdade de Género

EMGFA - Estado-Maior-General das Forças Armadas

ENIND - Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação

GPG - Gabinete de Perspetiva de Género

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MINUSCA - Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana

MINUSMA - Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para Estabilização do Mali

MPS – Mulheres, Paz e Segurança

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

ONU – Organização das Nações Unidas

PAMI - Plano de Ação da Marinha para a Igualdade

PSDNI – Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade

PNA – Plano Nacional de Ação

PNI - Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não Discriminação

RCSNU – Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas

SFPM - Sistema de Formação Profissional da Marinha

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

Com uma nova consciencialização sobre a violência sexual baseada no género em tempos de conflito armado e a falta de representação feminina nos processos de decisão e construção de paz, o início do século XXI ficou marcado pela adoção da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNU) 1325 (2000). Essa resolução veio estabelecer um conjunto de medidas com vista à criação de ações e instrumentos normativos e simbólicos de apoio à participação feminina nos processos de *peacekeeping*, prevenção, recuperação e proteção das mulheres e meninas em situações de guerra, respondendo assim às emergentes preocupações internacionais. A Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS), como produto da Resolução 1325, passa a ser incluída na agenda nacional de diversos Estados (Fitzgerald, 2025).

Segundo os últimos dados da Liga Internacional de Mulheres pela Paz e Liberdade, a Agenda MPS foi adotada por 108 membros das Nações Unidas, tendo 56 destes desenvolvido um Plano Nacional de Ação (PNA). Destes países, 27 desenvolveram dois, 15 desenvolveram três, 6 países estão no seu quarto Plano Nacional de Ação, e 2 países estão no seu quinto Plano. Cerca de 30% destes Planos expiraram em 2022 ou antes.

Passados vinte e cinco anos da criação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança e passados 16 da sua adoção em Portugal, ainda é possível observar a sua relevância, mantendo-se na Agenda internacional e nacional como um imperativo face às novas adversidades que se verificam por todo o mundo. Adversidades e ameaças que continuam a ter efeitos desproporcionais nos direitos das mulheres, numa era em que no mundo se verificam mais conflitos armados “que em qualquer momento desde a II Guerra Mundial” (Fitzgerald, 2025).

Em Portugal, a resolução continua a ser aplicada em 2025. Mesmo com os três Planos Nacionais de Ação já terminados, o sector da Defesa inclui a Agenda MPS como eixo fundamental da sua ação com vista à institucionalização da perspetiva de género nos processos e estruturas das Forças Armadas e a integração das mulheres nestes mesmos processos, através do Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade (PSDNI) (Carreiras et al., 2022).

Assim, o presente trabalho consiste numa análise exploratória e descritiva do desenvolvimento do processo de implementação do PSDNI nas Forças Armadas portuguesas, de forma a compreender o envolvimento dos diferentes ramos na valorização da agenda, os sucessos e dificuldades na implementação das medidas, bem como o grau de institucionalização da perspetiva de género. Para a realização desta investigação foi idealizada a seguinte questão de partida: “Como se tem desenvolvido o processo de implementação da ‘Agenda Mulheres, Paz e Segurança’ nas Forças Armadas Portuguesas?”. Assim, pretende-se recolher informações sobre os mecanismos de implementação do

PSDNI na Força Aérea, Marinha e Exército português, e perceber quais os fatores que influenciaram alguns dos seus resultados.

No Capítulo I, apresenta-se o enquadramento teórico e revisão de literatura, é feita uma breve introdução do conceito de políticas públicas e da perspectiva das etapas no ciclo das políticas públicas, com destaque para o momento da implementação. De seguida, faz-se uma contextualização da história da Resolução 1325 e da Agenda Mulheres, Paz e Segurança enquanto problema e agenda global.

O segundo capítulo é dedicado à descrição metodológica, objetivos e questões da investigação, bem como dos instrumentos de recolha e análise dos dados.

O desenvolvimento do tema da Agenda MPS no cenário português, da integração das mulheres nas Forças Armadas portuguesas, do papel de políticas de integração e a análise do Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade e a sua implementação nos diferentes ramos das Forças Armadas, surgem no terceiro e último capítulo, destinado à discussão e exposição de resultados obtidos através dos métodos maioritariamente qualitativos da investigação, e de entrevistas especializadas sobre o processo de institucionalização MPS no setor da Defesa e a implementação do PSDNI nos três ramos mencionados.

Finalmente, o trabalho termina com a discussão dos resultados obtidos e conclusões da investigação, os quais, permitem também sugerir pistas para futuras investigações sobre a Agenda MPS em Portugal.

CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Políticas Públicas e a Agenda Mulheres, Paz e Segurança

1. A perspectiva das Políticas Públicas e a etapa da implementação

A análise que nesta tese se propõe sobre o processo de implementação de uma política pública setorial relativa à agenda Mulheres Paz e Segurança, será desenvolvida a partir da perspectiva do ciclo das políticas públicas, com foco na etapa da implementação.

De acordo com Cairney (2020) não existe uma definição efetiva de Políticas Públicas devido à complexidade do processo de *policymaking*, atores, destinatários, áreas e setores, e do tipo de decisão ou ação, como legislações, programas, intenções, ou, até mesmo, nenhuma decisão. Contudo, existe uma ampla diversidade de propostas teóricas e conceptuais da noção de Política Pública, seguindo, como exemplo, a proposta de Knoepfel et. al (2007):

“uma série intencional de decisões coerentes ou atividades tomadas por diferentes atores públicos e por vezes privados, cujos recursos, interesses e ligações institucionais variam, com a intenção da resolução de um problema coletivo identificado. Este grupo de decisões e atividades resultam em ações formais que podem ou não modificar certos comportamentos de certos grupos sociais presumidos como a raiz do problema, ou até com a capacidade de o resolver (grupos alvo) no interesse dos grupos sociais que sofrem com os efeitos desse mesmo problema (beneficiários).”¹ (Knoepfel et. al, 2007, p.24).

De forma a analisar uma Política Pública, o estudo das diferentes fases de uma política permite uma compreensão mais detalhada da sua conceção e eventuais resultados. Assim, múltiplas propostas de ciclos de etapas de políticas são utilizadas na sua análise, possibilitando a visão de “política como causa de si própria” (Cairney, 2020, p.36)², ou seja, um ciclo com etapas diferentes, não seguindo uma sequência necessariamente rígida, mas sim um fluxo de processos que pode ser interrompido ou recomeçado dentro dele próprio (Knoepfel et. al, 2007, p.30).

¹ Traduzido do original: “*a series of intentionally coherent decisions or activities taken or carried out by different public - and sometimes - private actors (...), with a view to resolving in a targeted manner a problem that is politically defined as collective in nature. This group of decisions (...) gives rise to formalised actions (...) often aimed at modifying the behaviour of social groups presumed to be at the root of, or able to solve, the collective problem to be resolved (target groups) in the interest of the social groups who suffer the negative effects of the problem in question (final beneficiaries)*”

² Traduzido do original: “*policy as its own cause*”

Estas estruturas, variam no seu formato e etapas, derivando das propostas de diferentes autores sobre o ciclo ou sequência das etapas das políticas. Considerando isto, identificam-se seis etapas do ciclo das Políticas Públicas adaptadas por Cairney (2020, p.26-27):

- I. Agendamento – definição dos principais problemas a resolver e o seu agendamento político.
- II. Formulação – definição de objetivos a atingir, medidas, a identificação de custos, entidades, recursos, instrumentos e soluções estimadas.
- III. Legitimação – passa também pelo processo de formulação, na medida em que necessita da aprovação das medidas, seja legislativa, através de referendos, ou através da consulta de grupos de interesse.
- IV. Implementação – nesta fase definem-se os principais atores envolvidos com a responsabilidade de implementar as diferentes medidas, bem como o coordenador que assegura a plena implementação e organização. São produzidos *outputs* através do processo de implementação, ou seja, resultados que se pretendem com as alterações implementadas pela política.
- V. Avaliação – a avaliação tem como objetivo perceber a extensão dos efeitos da política e do seu sucesso, bem como analisar a apropriação da política pública, se foi bem implementada e se obteve os efeitos pretendidos.
- VI. Manutenção, sucessão ou terminação – é nesta fase que se considera a necessidade de a política ser modificada, continuada ou mesmo terminada.

A fase da implementação é a etapa decisiva para a compreensão da relação entre a decisão e os resultados pretendidos com essa decisão. É nesta etapa que se analisam os desvios, falhas e “a distância entre o programado e o realizado” (Rodrigues, 2014), assim a distribuição de responsabilidades, recursos e entidades são essenciais. Knoepfel et al. (2007) definem a etapa de implementação como um conjunto de decisões e atividades que são caracterizadas por intenções de criar, influenciar ou controlar, constituindo uma estratégia de resolução de problemas e de ‘*policy networks*’ entre administração, *stakeholders*, grupos alvo e grupos beneficiários.

A implementação de políticas públicas pode inserir-se em dois principais modelos que explicam a relação entre os processos de tomada de decisão, intenção, expectativa, e resultados pretendidos (Knoepfel et al., 2007, p.196; Hill e Varone, 2017, p.240):

- a) Modelo *top-down*: decisões tomadas por autoridades políticas ou administrativas, desde o topo até à base, avaliadas em eficácia e conformidade legal. O ponto focal neste modelo é a determinação dos procedimentos e modos de implementação mais eficazes para garantir a plena implementação dos principais objetivos da política.
- b) Modelo *bottom-up*: decisões que começam num nível local, com atores e atividades da sociedade civil, desde o chamado ‘*street-level*’ para o topo da administração com a consideração

dos setores públicos e privados. A questão central é perceber qual a melhor forma de proceder nas interações para que a implementação seja aceite pelo topo.

Para assegurar o sucesso da implementação, é necessário garantir as melhores condições, recursos e definição de medidas possíveis, porém, é difícil perceber a verdadeira falha da implementação quando uma política não é bem-sucedida (Hill e Varone, 2017). Assim, baseado na análise de Hogwood e Gunn (1984) e Sebatier (1986), Cairney (2020), apresenta uma proposta sobre as condições que determinam o sucesso da implementação de uma política, como garantir a clareza, consistência e compreensão dos objetivos, definir os processos de execução da política conforme o planeado, assegurar que a política resolve o problema a que realmente está destinada, e prever o uso de recursos adequados. Cairney (2020) afirma que as relações de dependência devem ser mínimas, ou seja, que a entidade responsável pela implementação não pode depender da cooperação de todos os outros atores para poder atuar, defendendo também o apoio mútuo dos grupos de influência e entidades chave, mesmo quando se apresentam condições inesperadas que estão fora do controlo dos *policy makers*.

A implementação de políticas pode, também, ser classificada quanto à sua concretização e sucesso a partir dos procedimentos e estruturas de decisão. Matland (1995), citado por Hill e Varone (2017), sugere que essa classificação pode ser definida pela ambiguidade e conflito derivados da área de intervenção, objetivos e meios usados na implementação das medidas.

Neste trabalho procurará avaliar-se em que medida algum, ou vários, destes fatores poderão estar associados ao sucesso ou aos desafios e dificuldades da implementação da agenda MPS nas Forças Armadas em Portugal.

2. ‘Mulheres, Paz e Segurança’: do problema social à agenda política

2.1 A emergência de um problema global: mulheres em situações de conflito armado

O problema da insegurança e das dificuldades que as mulheres enfrentam durante conflitos armados emergiu com destaque na esfera pública na época da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), marcando o discurso dos primeiros movimentos feministas europeus. Foi no Congresso Internacional de Mulheres de 1915, em Haia, Países Baixos, que um grupo de mulheres introduz a discussão sobre as responsabilidades e esforços da Primeira Guerra, enaltecendo, não só a necessidade da participação feminina nos processos de paz, como desafiando a visão tradicionalista do papel da mulher relativo às expectativas sociais e políticas do papel de cuidadora, num mundo onde os recursos se tornam mais escassos por efeito da guerra (Tickner, 2019).

Apesar da idealização dos movimentos de mulheres europeias há muito existir, a inclusão dos conceitos de justiça social e de combate à discriminação e violência sexual na definição de segurança

internacional foi apenas introduzido nas décadas de 1980 e 1990. Esta nova consciencialização no pós-Guerra Fria, resultou da constatação da crescente vulnerabilidade de mulheres e meninas nos conflitos e a magnitude do problema da violência sexual. Foi após a Guerra da Bósnia-Herzegovina³, onde se estima que cerca de 20.000 mulheres foram vítimas de violência sexual, não só como efeito secundário da guerra, mas como estratégia militar utilizada para humilhar e desmoralizar o adversário, tal como é frequentemente o caso em guerras maioritariamente étnicas, que se inseriu o tema da violência sexual em situações de conflito na Agenda internacional (Tickner, 2019).

A definição de guerra, não somente como campo de batalha, mas como um processo que inclui todas as suas consequências e efeitos na sociedade, foi um ponto essencial nos discursos feministas pela defesa da nova noção de que “guerras não terminam quando a luta acaba.” (Tickner, 2019, p.17) ⁴.

Seguindo esta nova perspectiva, Tickner (2019) refere que a maior proporção de fatalidades de guerras e dos seus efeitos, como pobreza extrema, sanções, desemprego, doença e refugiados afetam mais mulheres e crianças. Durante as Guerras do Golfo, no Iraque, as crianças, mulheres, idosos e doentes foram as principais vítimas das sanções económicas, devido às desigualdades laborais, políticas e económicas destes grupos, comparativamente aos homens que, de acordo com Tickner (2019), possuem trabalhos mais estáveis e bem-pagos, em posições mais altas e tipicamente masculinas.

Assim, com a inclusão na agenda internacional dos conceitos de participação de mulheres nos processos de decisão, nas forças armadas e em *peacekeeping*, bem como o de proteção das mulheres e meninas em situações de guerra, visou-se promover a participação das mulheres nas questões de segurança, mas também a eliminar os estereótipos dos papéis sociais do homem protetor e lutador e da constante representação da mulher como vítima (Tickner, 2019).

2.2 A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 (2000)

As tentativas de introduzir os temas do grau de violência que afeta as mulheres em situações de conflito e do seu reduzido envolvimento nos processos de manutenção da paz no Conselho de Segurança das Nações Unidas tiveram resultados a partir da década de 1990, quando grupos de mulheres ativistas foram

³ Conflito que se desenvolveu entre 1992 e 1995, resultado da desintegração da Ex-Jugoslávia e do desejo de independência da Bósnia-Herzegovina.

⁴ Tradução do original: “wars do not end when the fighting stops.”

recebidas a dialogar e introduziram o debate sobre novas normas de *peacekeeping* e integração da perspectiva de género nas operações militares (Chinkin, 2019).

Como resultado, surge o reconhecimento da necessidade de ação legislativa internacional sobre as questões de género na defesa e segurança, a par com a realização de iniciativas essenciais para o futuro dos direitos das mulheres, entre elas a Declaração e Programa de Ação de Viena em 1993 e a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, de 1995 (Chinkin, 2019).

Tendo estas declarações como base dos compromissos e princípios da Organização das Nações Unidas, a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança foi adotada por unanimidade a 31 de outubro de 2000, na 4213ª reunião do Conselho de Segurança. A Resolução reitera a necessidade de uma legislação internacional humanitária que proteja os direitos das mulheres, assim como de medidas que reforcem a importância do seu papel nos esforços pela paz e nos processos de decisão (RCSNU 1325, 2000).

A RCSNU 1325, como primeira resolução da ONU que aborda a repercussão dos conflitos armados na vida das mulheres e meninas, tal como a contribuição igualitária das mulheres para a construção da paz sustentável (Carreiras et al., 2022), é extensa e assenta em quatro pilares fundamentais, sendo eles a proteção em situações de conflitos, a prevenção de conflitos e dos seus resultados, a recuperação e a participação das mulheres em todos os níveis dos processos de *peacekeeping* (UNRCCA, 2020).

Dos 18 objetivos da Resolução destacam-se o aumento da representação feminina nos processos de *decision-making* a nível regional, nacional e internacional, a incorporação da perspectiva de género nas operações de paz, a realização de formações e diretrizes nas instituições militares sobre o género, necessidades e proteção das mulheres, a inclusão da temática de género nas negociações de paz, o apoio financeiro e logístico a programas, associações e grupos locais, para a reabilitação, recuperação e reintegração, e a proteção e fim da impunidade da violência sexual em guerras e genocídios (RCSNU 1325, 2000).

A própria Agenda abriu caminho para a criação de um índice, chamado de Índice MPS ou *WPS Index*, que consiste na constituição de um *ranking* de países em termos do desenvolvimento dos direitos das mulheres, avaliando um largo conjunto de indicadores e dados relacionados com as temáticas da Agenda. Avalia-se o desempenho dos vários Estados-Membros da ONU, servindo como ferramenta de mensuração e identificação dos recursos, responsabilidades e fatores derivados do processo de implementação da Agenda MPS a nível internacional (Klugman, 2019).

Em 2002, a Organização das Nações Unidas convidou os Estados-Membros e atores relevantes da sociedade civil a adotarem estratégias nacionais para a plena implementação da integração das perspectivas de género no setor social e da defesa, devido a preocupações levantadas a nível institucional sobre a rapidez e eficácia da implementação da agenda MPS (Tomic, 2023). De acordo com Morais

(2020), os Planos Nacionais de Ação foram considerados os meios mais adequados para os Estados-Membros cumprirem a “sua obrigação de implementar as resoluções relacionadas com a agenda MPS” (Morais, 2020, p.14).

Em 2004, o Secretário Geral da ONU incentiva a implementação de PNA nos Estados-Membros. O incentivo à criação de PNA deveu-se à estrutura dos planos, que apresentam medidas concretas, calendarizadas, com atores definidos e com indicadores de resultado mensuráveis que permitem o desenvolvimento dos objetivos traçados, possibilitando, por fim, aferir os resultados das atividades implementadas nos Planos (Morais, 2020).

CAPÍTULO II – METODOLOGIA E OBJETIVOS DE PESQUISA

1. Objetivos e questão de pesquisa

O principal objetivo a que se propõe esta investigação é o de analisar a adoção da agenda Mulheres, Paz e Segurança em Portugal, e especificamente a forma como a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, principal instrumento desta agenda, foi implementado nas Forças Armadas Portuguesas. Assim, a investigação desenvolve-se a partir da seguinte pergunta de partida: “Como se tem desenvolvido o processo de implementação da ‘Agenda Mulheres, Paz e Segurança’ nas Forças Armadas Portuguesas?”.

A partir desta questão, várias outras, formuladas a partir da perspetiva das políticas públicas, surgem ao longo da investigação: quais foram os principais instrumentos e medidas para esta implementação? Como foram recebidas as medidas do Plano pelas Forças Armadas Portuguesas? Terá a implementação sido bem-sucedida? Que fatores influenciaram o sucesso e que dificuldades existiram? Terá esta implementação correspondido às expectativas criadas e apontadas pelas medidas e ação definidas?

Para procurar responder, revê-se a questão da integração das mulheres e da perspetiva de género nas Forças Armadas, na base do problema social identificado pela política, e explora-se o processo de implementação do Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade enquanto principal instrumento para a concretização dos princípios da Resolução 1325, nos diferentes ramos das Forças Armadas.

Pretende-se, assim, compreender o processo de implementação do Plano Setorial, saber se as medidas têm sido implementadas com vista ao fortalecimento da institucionalização dos princípios da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, bem como, perceber os aspetos positivos e negativos desta implementação. O estudo explora igualmente as visões existentes sobre a necessidade da continuidade da implementação da Agenda MPS, assim como as percepções e efeitos desta implementação.

Algumas hipóteses podem ser avançadas em resposta a estas questões iniciais:

- 1) O contexto internacional de formulação da agenda MPS influenciou a sua adoção no caso Português;
- 2) A implementação do PSDNI foi conduzida de forma *top-down*, congruente com a natureza hierárquica da organização militar;
- 3) A articulação entre os planos da igualdade e o PSDNI, bem como o grau de articulação entre diferentes atores e estruturas foram fatores relevantes para a sua implementação;
- 4) As resistências culturais relacionadas com estereótipos de género tiveram peso no processo de implementação;
- 5) À implementação do PSDNI associa-se uma institucionalização crescente da perspetiva de género nas Forças Armadas.

Esta investigação pode produzir sugestões sobre o futuro da implementação de planos subsequentes com vista a reforçar a sua qualidade e eventual impacto.

2. Metodologia

A investigação segue uma abordagem qualitativa através de análises de conteúdo documental da legislação e dos documentos referentes ao Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade, contextualizando o estudo com a revisão bibliográfica e teórica acerca da etapa da implementação de Políticas Públicas, sobre contexto da criação da Resolução 1325 e sobre os processos de integração de mulheres nas Forças Armadas Portuguesas. Essa análise é complementada com entrevistas a atores chave do Ministério da Defesa Nacional e dos três ramos das Forças Armadas Portuguesas.

Este tipo de investigação apresenta-se como o método mais adequado face ao que se tenciona estudar, pois “a investigação interpretativa/qualitativa visa compreender fenómenos, através dos significados que os seres humanos atribuem ao seu comportamento e ao mundo exterior.” (Della Porta e Keating, 2008, p.28)⁵. Com a capacidade de fornecer informação contextual através de revisão de literatura e entrevistas exploratórias e especializadas, a realização de um trabalho descritivo e analítico, permite a exploração dos tópicos com a abertura necessária de forma a obter um maior conhecimento do tema e, por fim, uma discussão de resultados obtidos sobre o conhecimento adquirido.

Embora predominantemente qualitativo, o estudo articula vários tipos de informação de tipo qualitativo e quantitativo, oriunda de uma variedade de fontes. A este método, está associado o conceito de ‘triangulação metodológica’, que consiste na utilização de diferentes tipos de dados, neste caso quantitativos e qualitativos no mesmo objeto de investigação, “para a maximização da sua validade” (Duarte, 2009, p.12), de forma a que, a convergência destes métodos, permitam a confirmação ou refutação dos resultados e conclusões do objeto de estudo.

3. Técnicas e instrumentos de recolha de dados

Neste quadro metodológico, a recolha de dados através de análise documental e bibliográfica, juntamente com entrevistas especializadas e exploratórias, são essenciais, possibilitando uma familiarização com o domínio da investigação, com conhecimentos já estabelecidos em investigações anteriores e o apuramento de novos dados (Bukve, 2019). “Se existir uma vasta bibliografia que possamos

⁵ Traduzido do original: “*interpretive/qualitative research aims at understanding events by discovering the meanings human beings attribute to their behaviour and the external world*”

utilizar na conceção do projeto, o modelo de análise pode, (...) centrar-se em possíveis ligações que ainda não tenham sido objeto de uma explicação aprofundada.” (Bukve, 2019, p.48) ⁶.

As entrevistas são métodos de recolha de informação e de análise de conteúdo que recorrem à contribuição dos conhecimentos e pontos de vista dos entrevistados, neste caso, atores envolvidos na formulação e implementação da política estudada. Este instrumento de recolha de dados, é utilizado como método de investigação exploratório e pode depender da interpretação e experiências do indivíduo ou grupo, podendo variar de acordo com a sua estrutura e conteúdo (Torres et al., 2018). No caso da presente investigação, as entrevistas são semiestruturadas, possuindo maioritariamente questões abertas com um guião fluído (ver Anexo A), e uma estrutura que não seguiu necessariamente a ordem definida (Torres et al., 2018).

Assim, com a combinação destes métodos de investigação espera-se proporcionar uma boa descrição da forma como foi implementado o Plano estudado e uma boa identificação dos passos dados no caminho da institucionalização dos princípios e medidas implementados.

4. Técnica de análise e tratamento de dados

A análise das informações recolhidas não estaria completa sem uma análise documental de legislação da Resolução 1325, dos Planos Setoriais da Defesa Nacional para a Igualdade, e dos Planos Nacionais de Ação (ver Anexo B).

A técnica de análise que acompanha a revisão bibliográfica, legislativa e documental, é a análise de conteúdo temático através da elaboração das entrevistas especializadas aos Assessores de Género/representantes da área de género do Exército, Força Aérea e Marinha e a uma das principais figuras na conceção e coordenação dos planos setoriais e implementação da Agenda MPS em Portugal (ver Anexo A). Foram, então, realizadas quatro entrevistas com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre a conceção e implementação do plano e as suas medidas e a integração da perspetiva de género nos três ramos das Forças Armadas⁷. Ficou estabelecido o consentimento para a gravação das entrevistas e o para o uso de citações diretas e identificação dos entrevistados.

⁶ Traduzido do original: *“If an extensive literature exists that we can employ when designing the project, our model of analysis can for instance structure the findings from the literature and focus on possible connections that have not yet been so well explained”*

⁷ A realização das entrevistas do Exército e da Marinha dependeram da autorização e disponibilidade das duas instituições, tendo sido aprovadas. As repostas da Marinha foram submetidas diretamente no guião. O contacto com a Força Aérea foi feito diretamente com o entrevistado.

CAPÍTULO III – ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a Agenda Mulheres, Paz e Segurança nas Forças Armadas em Portugal

1. A situação das mulheres nas Forças Armadas portuguesas e políticas de integração

Embora a Agenda MPS não incida apenas no tema da participação militar feminina, esta questão tem estado no centro da atenção na definição de políticas e constitui um dos principais indicadores relativos à igualdade de género na defesa e segurança.

Tal como noutros países ocidentais, as mulheres estiveram historicamente excluídas da área da Defesa e da instituição militar em Portugal. O seu envolvimento aconteceu em momentos excecionais, tais como a I Guerra Mundial ou a Guerra Colonial, mas sempre em corpos separados e de forma voluntária.

Esta situação só se alterou a partir do início da década de 1990, com a entrada de mulheres na Academia da Força Aérea. A partir dessa altura, e refletindo um processo de modernização das Forças Armadas Portuguesas, elas foram sendo integradas em diferentes áreas e funções, embora no início em áreas maioritariamente administrativas e logísticas (Carreiras, 2004; Nunes e Madeira, 2024). “Foi também nesta altura, em 1996, que as primeiras jovens portuguesas iniciaram a sua participação em operações de apoio à paz, na Bósnia-Herzegovina.” (Carreiras e Silva, 2022)

Ao longo dos anos, a integração feminina nas Forças Armadas e o seu consequente destacamento para missões tem sido um processo evolutivo, conforme demonstram os dados relativos à evolução do número de mulheres nas Forças Armadas portuguesas (ver Anexo C).

De acordo com Nunes e Madeira (2024), o número de mulheres aumentou a partir do ano de 2004, coincidindo com o “ano em que a conscrição obrigatória foi abolida” (p.7). Após uma ligeira queda de representação feminina militar de 2007 para 2008, neste último ano, as mulheres passam a poder ser integradas em especialidades operacionais para além das funções administrativas que já desempenhavam, verificando-se um novo crescimento do número de participação feminina nas Forças Armadas em 2009. Verifica-se uma diminuição prolongada do número efetivo e de percentagem de mulheres militares entre 2010 e 2016, devido a variados fatores socioeconómicos e políticas institucionais (Nunes e Madeira, 2024).

Para além dos números absolutos, importa, contudo, olhar os números relativos e a representação percentual. Cardoso et al. (2020) referem que a 31 de dezembro de 2019, existiam, nas Forças Armadas, 3.178 mulheres militares no serviço ativo, ou seja 12%: “Isto significa que por cada mulher ao serviço

nas FA, existem aproximadamente sete homens.” (p.4). Os dados mais recentes, referentes a 2025, sobre a percentagem de mulheres militares nas Forças Armadas demonstram um crescimento deste dado ao longo dos anos, apurando que a representação percentual de mulheres nas Forças Armadas portuguesas aumentou para 15,3% (Lusa, 2025).

A participação de mulheres nas Forças Armadas é também desigual nos diferentes ramos das Forças Armadas, apresentando uma distribuição diversa nos diferentes ramos das Forças Armadas (Nunes e Madeira, 2024). O Anuário Estatístico da Defesa Nacional de 2020, aponta a Força Aérea como o ramo com maior percentagem de mulheres, seguida do Exército e da Marinha, com a menor percentagem de mulheres.

Da mesma forma, a presença de mulheres tem sido muito limitada nas missões militares internacionais. Em 2019 ocorreram 27 operações de apoio militar à ação externa do Estado português, entre elas missões de paz, estabilização ou apoio como a MINUSCA⁸ e a MINUSMA⁹ da ONU.

Das quatro missões no âmbito da ONU, na sua totalidade, a participação masculina foi de 223 efetivos, enquanto que a participação feminina se reduziu a 10, todas elas do Exército. A discrepância nos dados verifica-se no resto das missões realizadas no âmbito da OTAN e da UE (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2019). Em 2020, o número das missões ou operações reduziu para 24. Nas missões de paz e estabilização da ONU participaram 243 efetivos masculinos e o número de mulheres destacadas aumentou para 14. A discrepância também se verifica na OTAN e na UE, apresentando um ligeiro crescimento de 44 para 46 mulheres no âmbito da OTAN e de 4 para 6 na UE (Anuário Estatístico da Defesa Nacional, 2020).

Por outro lado, esta integração não foi isenta de questionamentos. A controvérsia reside tanto nos modos de integração como em discursos que consideram a participação feminina prejudicial à eficácia da instituição militar (Carreiras, 2015). Em *Mulheres em contextos atípicos: lógicas de exclusão e estratégias de integração feminina nas Forças Armadas*, Carreiras (2004) faz uma exposição sobre a realidade da integração das mulheres nas forças armadas e os cenários de resistência que sucediam a tal integração. Nessa investigação, considera-se a inclusão das mulheres no ambiente militar como ‘atípica’ e muitas vezes antagonizada pela estrutura existente nas Forças Armadas.

O facto de constituírem uma minoria num setor predominantemente masculino, revela muitas vezes efeitos típicos do ‘tokenismo’ – avaliação de membros de uma organização como representantes de uma

⁸ MINUSCA: Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana

⁹ MINUSMA: Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para Estabilização do Mali

categoria, mais do que como indivíduos independentes – resultando em condutas discriminatórias, na desvalorização do trabalho das militares e em efeitos nocivos à implementação de medidas de integração feminina (Carreiras, 2004). A isto, associa-se frequentemente a adoção de uma política na tentativa de cumprir metas estabelecidas em relação a quotas de género, resultando em poucas ou nenhuma mudança na organização e processos dominados pelo grupo maioritário, podendo até ter efeitos contraproducentes (Carreiras, 2004; Carreiras, 2011; Instituto Europeu para a Igualdade de Género, n.d)

Sendo a integração da perspectiva de género influenciada por diferentes variáveis, como condições socioeconómicas, tempo, decisões políticas e ideológicas, padrões históricos e estruturas organizacionais, Carreiras (2011), refere a importância do contributo da variável das “políticas organizacionais explícitas” (p.99) para um processo de integração formal das mulheres nas Forças Armadas.

“Nesta medida, tão crucial como propor e implementar este tipo de políticas, será garantir que elas não irão colidir com orientações e valores dos militares, ou pelo menos (na medida em que alguma colisão pode ser inevitável) que sejam compreendidas e genericamente aceites.” (Carreiras, 2011, p.11)

Em suma, embora constante, a evolução tem sido lenta, e as mulheres continuam representadas de forma desigual nos vários ramos, sub-representadas nas especialidades mais operacionais e em missões internacionais (Carreiras et al., 2022).

Mais recentemente, estudos sociológicos sobre esta evolução, tanto a nível nacional como europeu, associam a limitação de recursos e as condições culturais e materiais das instituições a um baixo grau de atenção no momento de implementação das políticas de integração. A estas condições, soma-se a desvalorização da necessidade da ação das medidas promovidas pelos Assessores de Género, através de discursos reveladores de uma aceitação do *status quo* e da igualdade enquanto algo realizado, minimizando ações que visam combater desigualdades estruturais não legisladas (Carreiras et al., 2022).

Devido ao facto de existirem estes obstáculos à integração feminina e da perspectiva de género num ambiente predominantemente patriarcal, o fator ‘tempo não produz por si só as mudanças pretendidas, sendo a implementação de políticas organizacionais de integração crucial para atingir os objetivos para a institucionalização da perspectiva de género e princípios MPS nas instituições militares (Carreiras, 2011).

2. A implementação da RCSNU 1325 em Portugal

Nos últimos 25 anos, diversos países e organizações internacionais desenvolveram instrumentos específicos para implementar a agenda Mulheres, Paz e Segurança, nomeadamente através de planos e estratégias nacionais. O primeiro país a transpor a Resolução 1325 para o seu quadro normativo através

do desenvolvimento de Planos Nacionais de Ação foi a Dinamarca, seguido de um conjunto de países onde não se registam proximidades a zonas de conflito ou guerra. Em 2009, Portugal foi o 16.º país a adotar um Plano Nacional de Ação para a implementação da Resolução 1325, logo após a Bélgica, a Guiné e o Chile (Morais, 2020).

Apesar de muitos países ocidentais do Norte Global não terem uma aparente emergência bélica nos primeiros anos de existência da Agenda e já possuírem igualdade formal estabelecida, a importância da adoção desta política em países com características semelhantes a Portugal não deve ser minorada (Carreiras, et al. 2022). “A ausência de um quadro normativo garante, na melhor das hipóteses, a manutenção do *status quo* o que, neste caso, equivale a reproduzir a desigualdade.”¹⁰ (Carreiras et. al, 2022, p. 91).

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2009, que aprova o Plano Nacional de Ação para implementação da Resolução 1325, mesmo sendo Portugal um país que não se encontra em situação de conflito, a participação portuguesa em missões humanitárias e de manutenção da paz evidencia a relevância da promoção da presença das mulheres nas áreas da defesa. O papel das mulheres é considerado fundamental em aspetos como o apoio a vítimas de violência e discriminação de género e na proteção das mulheres e meninas em situações de conflito ou pós-conflito (Resolução do Conselho de Ministros n.º 71, 2009).

Em Portugal sempre existiu um consenso político generalizado em relação à Agenda MPS devido a um conjunto de fatores que influenciaram a decisão portuguesa (PNA para Implementação da Resolução 1325, 2009; Carreiras et. al, 2022):

- I. A presidência portuguesa da União Europeia (UE) em 2007, durante a qual apoiou o compromisso da UE no sentido de criar sinergias entre as suas políticas externas e a MPS;
- II. A ambição de Portugal poder ocupar um lugar não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, que acabou por se concretizar em 2011 e 2012;
- III. O cumprimento da Constituição da República Portuguesa enquanto fonte principal de direito que influencia diretamente as políticas públicas com o objetivo de construir um Estado de direito social e igualitário;

¹⁰ Traduzido do original : « Bien que l'égalité formelle ne soit pas suffisante pour promouvoir l'égalité réelle, elle reste en effet une condition nécessaire pour atteindre cet objectif. L'absence de cadre normatif garantit, au mieux, le maintien du statu quo qui, dans ce cas, équivaut à la reproduction de l'inégalité » - Traduzido do original.

- IV. O contexto nacional de implementação de políticas de igualdade e combate à violência, como o III Plano Nacional para a Igualdade — Cidadania e Género (2007 -2010) e o IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e Não Discriminação (2011- 2013);
- V. O cumprimento das convenções internacionais ratificadas por Portugal, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), em 1980, e mais tarde, em 2013, a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul).

Assim, já com cinco Planos Nacionais para a Igualdade implementados entre 1997 e 2017, integra-se a temática Mulheres, Paz e Segurança na agenda política nacional. Foram, então, implementados três Planos Nacionais de Ação em Portugal. O primeiro Plano decorreu de 2009 a 2013, o segundo de 2014 a 2018 e o último Plano que esteve em vigor de 2019 a 2022 (ver Anexo B).

Em simultâneo, a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação (ENIND) é aprovada em 2018, vigente até 2030 e “assume como preocupação central a eliminação de estereótipos (...), a igualdade entre mulheres e homens, o combate à violência contra as mulheres e o combate à discriminação em razão da orientação sexual.” (Carreiras e Silva, 2022, p.13). Deste contexto resultou a elaboração do Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade 2019-2021 (Carreiras e Silva, 2022).

A implementação da agenda MPS nas Forças Armadas Portuguesas: um estudo de caso

3. O Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade

De acordo com Tomic (2023), o incentivo à criação de políticas e Planos Nacionais de Ação para a Agenda Mulheres, Paz e Segurança, tornou-se essencial na instauração de novos paradigmas no setor da Defesa, tanto na proteção, como na prevenção de conflitos e na participação feminina na construção da paz. Assim, a implementação da agenda MPS nas instituições militares portuguesas focou-se essencialmente na adoção de políticas setoriais da Defesa Nacional, para as Forças Armadas se adaptarem a um novo paradigma e aos princípios inscritos na agenda.

O Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade (PSDNI) (2019-2021) enquadra-se na ENIND, o Programa 3 em linha - Programa para a Conciliação da Vida Profissional, Pessoal e Familiar (2018-2019) e o III PNA para a Implementação da Resolução nº 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança (2019-2022), e veio sublinhar a necessidade de combater as desigualdades ainda prevalentes nas oportunidades e tratamento entre homens e mulheres no setor da Defesa (Plano Setorial da Defesa Nacional Para a Igualdade, 2019).

O PSDNI 2019-2021 insere-se no contexto dos compromissos internacionais com a ONU, a União Europeia (o Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2011-2020) e o Conselho da Europa, bem como as convenções internacionais a que Portugal se vincula¹¹.

Coordenado pela Direção-Geral dos Recursos da Defesa Nacional, o primeiro PSDNI foi elaborado pela Equipa Interdepartamental para a Igualdade do Ministério da Defesa Nacional, com a participação da Coordenadora do Gabinete para a Igualdade de Género do Ministério da Defesa Nacional (MDN), juntamente com representantes das Forças Armadas, do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), dos Serviços Centrais do MDN, da Autoridade Marítima Nacional, do Instituto de Defesa Nacional e do Instituto Universitário Militar. De acordo com a Tenente-Coronel Diana Morais, entrevistada no contexto deste trabalho, o processo de conceção deste plano foi “um esforço intenso (...) com os membros da Equipa [Interdepartamental para a Igualdade do MDN] com todas as entidades da Defesa representadas”.

A entidade coordenadora ficou encarregue de estudar a execução das medidas e elaborar um relatório intercalar anual, bem como um relatório final de execução do PSDNI (2019-2021). Ficou definida a realização de um “processo de avaliação, revisão e redefinição, para o período seguinte” (Plano Setorial da Defesa Nacional Para a Igualdade, p.5) no final do seu período de vigência.

Foi também criado o Gabinete de Igualdade no MDN a 8 de março de 2020, no Dia Internacional da Mulher, nomeado como coordenador do PSDNI (2019-2021), juntamente com a Equipa Interdepartamental para a Igualdade do MDN, dotado de responsabilidades como a coordenação da Equipa Interdepartamental, com acesso a informação sobre o processo de execução, a monitorização e avaliação da execução do Plano Setorial, a realização de um relatório intercalar, anual, sobre a execução do plano, e a elaboração do relatório final de execução do PSDNI.

Foi com a participação de todas as entidades nas reuniões que foram pensados os eixos e objetivos do plano, de forma a que cada entidade pudesse alinhar as suas particularidades e necessidades aos objetivos e medidas do Plano. O PSDNI (2019-2021) começou por incluir três eixos: Igualdade, Conciliação e Formação. Mais tarde, em 2021, foi feita uma revisão onde se incorporou o quarto eixo – Mulheres, Paz e Segurança. Os principais objetivos são a promoção da igualdade nas estruturas da Defesa Nacional, assegurar condições para a conciliação da vida profissional e familiar, uma formação livre de estereótipos que promova a igualdade e condutas respeitantes aos princípios MPS, e a

¹¹ A CEDAW e a Convenção de Istambul. Insere-se no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 5, que visa alcançar a igualdade de género e capacitar todas as mulheres e raparigas garantindo a participação das mulheres e a igualdade de oportunidades para todos os níveis de tomada de decisão na vida política, económica e pública (Plano Setorial da Defesa Nacional Para a Igualdade, 2019).

institucionalização da perspectiva de género e da agenda, impulsionando a participação de mulheres nos processos de construção de paz e na prevenção de conflitos (Tenente-Coronel Diana Morais; Plano Setorial da Defesa Nacional Para a Igualdade, 2019).

De acordo com a entrevista realizada com a Tenente-Coronel Diana Morais, foi feita uma avaliação interna “muito empírica” do PSDNI (2019-2021) de todas as medidas do plano, dentro da equipa interdepartamental. A equipa reunia-se quatro vezes por ano com o objetivo de monitorizar a coordenação e execução do Plano, de forma a percorrer o histórico da política, dando continuidade às reuniões anteriores com todos os representantes das entidades envolvidas.

Eram as atas das reuniões, partilhadas e aprovadas por todos os participantes, que serviam como um documento de monitorização descritiva e que avaliava o ponto de situação das medidas mais críticas. Estes documentos ou relatórios não são públicos, porém, é possível apurar através da informação obtida na entrevista com a Tenente-Coronel Diana Morais, que “a taxa de execução andava sempre à volta dos 70% ou perto dos 80%”.

Para além das reuniões trimestrais realizadas, eram feitas reuniões anuais que acompanhavam o processo anual mais complexo de monitorização do Plano. Seguindo um modelo quantitativo, eram analisadas as medidas e a definição das taxas de execução, já a parte qualitativa da monitorização era dedicada à descrição dos pontos fortes e pontos fracos de cada eixo, como complemento aos dados analisados (Tenente-coronel Diana Morais).

Com o final da vigência do Plano Setorial (2019-2021), eleva-se a necessidade de dar continuidade à ação e fundamentos do plano. Assim, o Plano Setorial da Defesa Nacional para Igualdade é renovado e está em vigência desde 2022, aprovado pelo Despacho n.º 12393/2022, de 24 de outubro, com a Equipa Interdepartamental para a Igualdade do MDN encarregue pela sua execução. A renovação do PSDNI (2022-2025) articula-se com diversos outros instrumentos normativos. Para além dos instrumentos jurídicos internacionais e nacionais referidos anteriormente, destacam-se o V Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2022-2025), o III PNA para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança 2019-2022 e o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (2021-2025) - Portugal contra o racismo.

O PSDNI (2022-2025) segue os mesmos passos que o anterior, mantendo os quatro eixos traçados: Igualdade, Formação e Conciliação, e Mulheres, Paz e Segurança, reformulando medidas, incluindo a necessidade de implementação de planos internos nos ramos das Forças Armadas e valorizando a proteção da parentalidade (Plano Setorial Da Defesa Nacional Para a Igualdade, 2022). De acordo com a Tenente-Coronel Diana Morais, este PSDNI mostra uma dimensão mais diversa e com uma ideia de inclusão mais ampla.

“é difícil construir a paz, seja no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português ou na defesa nacional, sem incluir a dimensão de género. De forma a tomarmos as melhores decisões, precisamos de entender que os desafios de segurança que enfrentamos – e as respostas que encontrarmos – podem afetar mulheres e homens de forma diferente.” (Plano Setorial Da Defesa Nacional Para a Igualdade, 2022, p.1)

Este novo plano prevê a monitorização contínua, “e, caso necessário, a sua revisão” (Plano Setorial Da Defesa Nacional Para a Igualdade, 2022, p.7) realizada pelo Gabinete da Igualdade do MDN e por membros da Equipa Interdepartamental para a Igualdade do MDN. São responsáveis também pela avaliação de execução do plano.

Não tendo ainda terminado, não existe ainda uma avaliação *ex post* realizada deste plano setorial.

4. A implementação do Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade

4.1 Pontos Fortes

A aprendizagem e experiência, foram, destacados pela Tenente-Coronel Diana Morais, como os fatores mais positivos na implementação do Plano Setorial. Este processo de aprendizagem, derivado das diversas reuniões e monitorizações, fez com que se trouxesse “um pouco mais do conceito de diversidade para o Plano e, portanto, não é só por uma maior promoção e participação das Mulheres, mas uma maior promoção da não discriminação na generalidade.” (entrevista com a Tenente-Coronel Diana Morais).

Com este processo, identificou-se que o problema vai para além da discriminação segundo o sexo ou do género, valorizando assim esferas de ação como, por exemplo, uma maior componente da conciliação da vida familiar com a carreira militar.

Uma vez que o conflito entre a vida militar e familiar levanta dificuldades devido a fatores como a disponibilidade para missões e um grau de risco mais elevado em comparação com outras carreiras, as mulheres são mais propensas a não ter as mesmas oportunidades que os homens por motivos de maternidade ou estabilidade (Carreiras, 1997). Assim, de acordo com a Tenente-Coronel Diana Morais o eixo da conciliação mostrou-se essencial, não só pela igualdade no âmbito dos direitos da parentalidade, como pela facilitação desta conciliação.

Para além disto, também é destacado o envolvimento de todas as entidades e dos diferentes ramos das Forças Armadas como um ponto forte para a conceção e implementação das medidas. Atribui-se, portanto, extrema relevância ao envolvimento de todas as organizações dentro da Defesa Nacional para que se identificassem com as medidas do Plano, sendo uma mais valia para o momento da implementação. “É importantíssimo (...) envolver desde o início quem tem que executar o plano (...)

porque se forem as próprias entidades a propor medidas, muito mais facilmente eles irão executar se eles as estão a propor.” (entrevista à Tenente-Coronel Diana Morais).

No momento de revisão do primeiro plano, em 2021, foi avaliada a definição dos eixos do PSDNI e, ao refletir sobre a sua qualidade, enquanto coordenadora, a Tenente-Coronel Diana Morais propõe a integração do novo eixo Mulheres, Paz e Segurança, aplicando-o também no plano subsequente. A entrevistada sublinhou a importância deste eixo para a institucionalização dos princípios da Resolução 1325 e da agenda MPS na Defesa Nacional.

Por outro lado, a criação do cargo de Assessor de Género, aprovado pelo Chefe do Estado-Maior, e a participação de mulheres na promoção do Dia da Defesa Nacional foram também pontos essenciais da implementação do Plano.

Outro ponto relevante da implementação foi a coordenação das várias políticas relacionadas com igualdade e direitos humanos com o programa de ação do PSDNI, como forma de otimizar recursos “no sentido de: se já há medidas que de alguma forma estão a ser desenvolvidas e que contribuem para este plano, então deviam incluir-se” (Tenente-Coronel Diana Morais).

Em síntese, a implementação do PSDNI trouxe mais reconhecimento aos princípios da Agenda Mulheres, Paz e Segurança e a introdução da temática nas estruturas e processos da Defesa Nacional, através da constituição do Gabinete da Igualdade do MDN, da criação da posição de Assessor de Género nas Forças Armadas (FA), a promoção de formações a militares, o aumento da percentagem de mulheres nas equipas do Dia da Defesa Nacional para 25%, a introdução da temática Mulheres, Paz e Segurança nas diretrizes da Política de Defesa Nacional e a inclusão da perspectiva de género nas missões externas (Plano Setorial Da Defesa Nacional Para a Igualdade, 2022).

4.2 Pontos fracos

A informação recolhida no âmbito da entrevista realizada permitiu também identificar algumas limitações na implementação do PSDNI relacionadas com as próprias medidas, tanto na componente das expectativas ou recursos definidos para atingir os objetivos traçados, como na resistência a certas determinações. “Podia ser por falta de recursos, podia ser porque havia muita resistência e se calhar não era a altura certa para avançar por causa da própria cultura da organização. E fizemos esta avaliação do primeiro plano.” (entrevista com a Tenente-Coronel Diana Morais).

Com a questão da resistência na implementação de medidas, como por exemplo na adoção de linguagem inclusiva, a Tenente-Coronel Diana Morais afirma a necessidade de as medidas fazerem sentido no contexto de cada organização das Forças Armadas e que a linguagem deve ser adaptada às suas realidades. Segundo Carreiras et al. (2022), a implementação de uma diretiva sobre utilização de

linguagem não discriminatória¹², no contexto do PSDNI de 2019, revelou-se bastante complexa. A Associação de Oficiais das Forças Armadas considerou esta medida como provocatória e ofensiva para as Forças Armadas, afirmando que o setor tem problemas que mereceriam mais atenção do que mudanças linguísticas, argumentando que a Defesa e as Forças Armadas já são igualitárias nesse sentido. Esta medida acabou por ser anulada devido à resistência na sua implementação.

Segundo a Tenente-coronel Diana Morais, em 2024, a Equipa Interdepartamental e o Gabinete de Igualdade do MDN focaram-se nas medidas mais críticas que podiam estar mais atrasadas ou que já se dilatavam há 2 anos, colocando problemas à sua implementação. Na avaliação da transição do PSDNI de 2019 para o de 2022, de modo a produzir alterações no sentido de melhorar estas medidas, foi ponderado o irrealismo de certas componentes do plano, com “medidas muito ambiciosas.” (Tenente-Coronel Diana Morais). Somando este fator aos poucos recursos que podiam dificultar a implementação de tais medidas, foi então destacada a importância do realismo na definição das metas e a prescindibilidade de uma larga quantidade de medidas. “Obviamente, que é bom sermos sempre um pouco ambiciosos, porque senão também nunca vamos andar para a frente, mas é muito importante ser realista.” (Tenente-Coronel Diana Morais).

A avaliação feita levou à consideração de que, na sua essência, o PSDNI parecia só assentar no objetivo estratégico relativo ao aumento do recrutamento de mulheres nas Forças Armadas, algo que consideraram muito limitado, definindo assim os quatro eixos com objetivos estratégicos para cada eixo. Pretendeu-se, assim, na transição do primeiro para o segundo plano, uma maior coerência, alinhamento com os eixos, uma ambição realista e a exequibilidade para o planeamento estratégico

Por último, não existe nenhuma avaliação externa dos planos, o que exige recursos e financiamento, existindo apenas uma avaliação interna do primeiro plano. A Tenente-coronel Diana Morais refere também a inexistência de um diagnóstico ou uma avaliação *ex ante*, mas com a apreciação de que seria algo “interessante (...) para definir metas (...) para perceber onde é que nós estamos e para onde é que nós queremos ir?”.

¹² Diretiva destinada aos militares sobre adoção de linguagem inclusiva, designadamente, utilização de gramática neutra e conselhos sobre evitar expressões impróprias ou ofensivas como “«não te comportes como uma rapariga» ou «não sejas um maricas»

5. A institucionalização da Agenda MPS no setor da Defesa em Portugal e a implementação do PSDNI nos ramos das Forças Armadas

Os esforços desenvolvidos na adoção da temática MPS, levaram à apreciação de que a implementação da Agenda MPS em Portugal foi bem-sucedida do ponto de vista da sua institucionalização e execução de medidas (Carreiras et. al, 2022). Tal sucesso permitiu a continuidade da implementação da Agenda que abriu espaço para “avanços significativos” (Malheiro, 2020, p.5).

A institucionalização deveu-se maioritariamente à aposta na formação, como modo de “mudar mentalidades” (Tenente-Coronel Diana Morais), e consequentemente institucionalizarem-se perspetivas renovadas, de modo a que exista uma mudança da cultura, estruturas e processos das organizações.

Estas formações foram integradas nos programas já existentes nos diferentes ramos das Forças Armadas, desde o início da formação académica e profissional dos militares até ao fim. Contudo, de acordo com a entrevista à Tenente-Coronel Diana Morais, o problema relacionado com a formação é a falta de formadores com conhecimento técnico específico na área do género. Embora exista este entrave, as formações têm sido fundamentais para a normalização dos temas da Agenda Mulheres, Paz e Segurança nas instituições e é essencial “como elemento transformador das práticas quotidianas e como mecanismo de mudança social (...), para a promoção da equidade das relações entre homens e mulheres, da introdução das questões de género nas estratégias de educação formal e não formal de pessoas adultas” (Alcoforado e Vieira, 2007).

Neste sentido, a Tenente-Coronel Diana Morais afirma que “a defesa tem dado (...) passos largos” na institucionalização dos princípios MPS, dando como exemplo deste processo a criação do Gabinete da Igualdade. Esta perspetiva é também evidente nos documentos de avaliação dos dois primeiros PNA para a implementação da Resolução 1325.

A existência de pessoas com conhecimento técnico na área da perspectiva de género a trabalhar nas estruturas dos ramos das Forças Armadas, como os Assessores de Género, nomeados pelo Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas e pelos chefes dos Ramos das Forças Armadas, são fundamentais para a implementação das medidas e para o trabalho feito sobre as questões de género, como diretivas, formações e códigos de conduta, “o que é um fator importante da institucionalização.” (Tenente-Coronel Diana Morais). O problema que a Tenente-Coronel põe relativamente a este cargos é que são em acumulação de funções, o que dificulta a dedicação única e totalmente especializada neste domínio.

De acordo com Carreiras et al. (2022), mesmo com todos os progressos registados, os dados ainda demonstram desigualdades nas Forças Armadas, como uma reduzida representação de mulheres, discriminação profissional e desequilíbrios de hierarquias e poder. No entanto, os autores consideram

que estas desigualdades não se devem unicamente às decisões das instituições, mas sim à estrutura de género na sociedade portuguesa.

Como mencionado anteriormente, os diferentes ramos das Forças Armadas contribuíram para a conceção do plano em função das suas necessidades, contribuindo para a eficiência na adoção e implementação das medidas projetadas (Carreiras et al., 2022). Assim, os próximos subcapítulos dedicam-se à descrição e análise do processo de implementação do PSDNI na Força Aérea, Exército e Marinha, através de informação obtida em entrevistas aos representantes e Assessores de Género dos ramos.

5.1 Força Aérea

A Força Aérea foi pioneira nos esforços para a integração da perspectiva de género, quando em 1993, através do despacho do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) n.º 04/93/A, se definiu a constituição do Grupo de Trabalho do Serviço Militar Feminino da Força Aérea, com cargos em acumulação de funções, cujo trabalho em cooperação com os recursos humanos, ou o Comandante do Pessoal, se focava na temática de género e das mulheres militares da Força Aérea. Este grupo de trabalho passa a denominar-se Grupo de Trabalho sobre Perspetiva de Género na Força Aérea a partir de 2017, com o despacho do CEMFA n.º 16/2017 (Carreiras e Silva, 2022).

De acordo com o Assessor de Género da Força Aérea Portuguesa e Chefe do Gabinete do Comando de Pessoal, uma das possíveis razões para explicar o facto de a Força Aérea ser o ramo com a maior representação percentual de mulheres é por ser o ramo mais recente, com uma história de integração mais longa. Em 1988 foram incorporadas as primeiras mulheres na Academia da Força Aérea, um novo impulso para a adaptação da instituição, desde novas fardas a novas instalações, como casas de banho femininas. Em 2001, após os ataques do 11 de setembro, foi enviada a primeira mulher portuguesa para uma esquadra da OTAN.

Atualmente, existem 5.841 militares no ativo da Força Aérea, entre os quais 4.613 são homens e 1.228 mulheres, isto significa que a representação percentual feminina é de 21,02%. A distribuição das funções caracteriza-se por uma maior presença feminina nas áreas de apoio e logística (67%), seguida das operações (18%), e a manutenção (15%). Apesar da manutenção ser a área com o menor número de mulheres mecânicas, é a área com maior número de mulheres em posições hierárquicas mais altas “porque as mulheres (...) ainda têm notas mais altas do que a maioria dos rapazes em algumas áreas.” (Coronel Quirino Martins), como por exemplo, em engenharia aeronáutica. Portanto, a nível operacional

existe um menor número de mulheres do que nas chefias desta área, uma tendência que tem sido crescente. Para além disto, apenas 8 dos 231 pilotos da Força Aérea são mulheres.¹³

Neste contexto, a conceção do PSDNI permitiu a troca de ideias entre organismos no desenho do plano, com o envolvimento da Força Aérea e da Equipa Interdepartamental para a Igualdade do MDN. De acordo com o Coronel Quirino Martins, um dos principais contributos na fase de implementação do Plano foi a elaboração de uma análise APA, ou seja, uma análise da aceitabilidade, praticabilidade e adequabilidade da política, com uma maior preocupação no domínio da praticabilidade.

Com esta análise pretendeu-se um balanço sobre a exequibilidade das medidas do Plano, no sentido de “não assumir compromissos sobre medidas e indicadores que fossem extremamente difíceis de concretizar” (Coronel Quirino Martins). Assim, sendo que o Plano possui uma calendarização de medidas e *outputs* esperados até à data prevista, existiu uma liberdade de desenvolvimento e crescimento juntamente com os indicadores, atingindo e cumprindo o estabelecido. Este desenvolvimento, segundo o Coronel Quirino Martins, tem sido bastante positivo, fruto de uma “implementação muito racional, muito gradual das medidas”.

O processo de implementação enquanto racional e gradual, foi um dos pontos realçados pelo Assessor de Género, salientando que a política não pode ser sentida como uma imposição, mas sim como uma conduta natural que entre “na corrente sanguínea da organização, (...) sem estar a forçar muito a organização.” (Coronel Quirino Martins).

Das medidas implementadas pela Força Aérea que têm sido positivas no caminho para uma maior integração de mulheres e da perspectiva de género destacam-se:

- a. A criação de uma sala de extração de leite materno ou SELMA;
- b. Várias formações e ações integradas na vida académica e profissional dos militares, como, por exemplo, o Ciclo de Ações de Sensibilização sobre Igualdade, Não Discriminação e Assédio no Local de Trabalho;
- c. O aumento da representatividade feminina nas imagens e métodos de divulgação, como o Dia da Defesa Nacional;
- d. A modernização da apresentação física das militares, como a forma de arranjar os cabelos;
- e. A criação de infraestruturas para homens e mulheres;
- f. O programa Engenheiras Por Um Dia;
- g. A inclusão de fardas para grávidas e o reforço da proteção da maternidade.

¹³ Dados finais de 7 de fevereiro de 2025, adquiridos na entrevista ao Coronel Quirino Martins.

Na generalidade “aquelas [medidas] que dependem da intervenção do assessor de género, têm corrido muito bem” (Coronel Quirino Martins).

Foi criado, também, um plano interno, o Plano Setorial da Força Aérea para a Igualdade de Género (2023-2025), no âmbito do PSDNI que “prevê o desenvolvimento e aprovação de diretivas e planos internos da igualdade para todos os organismos do Ministério da Defesa Nacional.” (Plano Setorial da Força Aérea para a Igualdade de Género, 2023, p.3). O Coronel afirma que este Plano interno “é uma espécie de desdobramento deste Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade”, o que ajudou na integração de novos discursos com uma linguagem adaptada. Para além do plano interno, a Diretiva Estratégica da Força Aérea (2022-2025) integra um objetivo estratégico para a promoção de igualdade de género.

Apesar deste desenvolvimento e do sucesso de implementação destas ações, a concretização de certas medidas enfrentou um conjunto de dificuldades. De acordo com o entrevistado, as medidas mais difíceis de implementar foram as que envolviam terceiros ou serviços externos para irem ao encontro da realização das medidas, como por exemplo, com a revisão da biblioteca e literatura, adicionando referências relativas à perspetiva de género. No caso, esta medida foi recebida com algumas questões, sendo que o maior foco na bibliografia e artigos da Força Aérea seriam relacionados com aeronáutica, sem referência a questões de género.

Outra questão que apresenta alguns obstáculos é a representação. Segundo o Coronel, um dos importantes focos do PSDNI e dos atuais objetivos da Força Aérea é a representação de mulheres, em divulgações, ações de formação e atividades, para que exista a imagem de *role model* onde as mulheres e raparigas se consigam rever, para “desconstruir o estereótipo de que as forças armadas são só para homens” (Coronel Quirino Martins). Os impulsos e medidas no sentido de aumentar a representatividade são essenciais para que se atinjam números e condições igualitárias, existindo sistemas de quotas ou indicadores associados a resultados nesse sentido.

O obstáculo encontra-se exatamente no constrangimento de impor a participação de certas militares nestas ações, mesmo que elas não o desejem. Para que as medidas de representação de mulheres definidas no Plano possam ser cumpridas, sem forçar ou contrariar demasiado os processos ou vontades, o Coronel refere que se tem de “criar (...) um equilíbrio entre as pessoas que não querem estar, mas que o plano obriga”. Porém, de acordo com a informação obtida na entrevista, se não existirem medidas que imponham a representatividade em certas especialidades, dificilmente se vai atingir um valor equilibrado entre os sexos e existe a possibilidade do efeito de reprodução social (Coronel Quirino Martins).

Mesmo em situações de destacamento para missões ou operações, garantir a representatividade revela dificuldades. Muitos destes destacamentos são por concurso, por isso esta imposição para a

participação de mulheres nestes casos só existem dependendo das características e requerimentos das vagas que são abertas. Segundo o Coronel, há poucas mulheres a candidatarem-se para estas funções, também devido aos papéis sociais que persistem, “quando temos um casal de militares que são da mesma especialidade, que têm a mesma oportunidade de ir para um teatro de operações agressivo, essa opção impende normalmente na figura do homem, e fica a mulher a tomar conta dos filhos.” (Coronel Quirino Martins). Apesar destas dificuldades, considera-se essencial a participação de mulheres nestes cenários, mesmo numa questão de eficácia operacional, tentando divulgar ao máximo as experiências de mulheres que já tenham participado.

“quando íamos para o Afeganistão era muito importante termos mulheres, (...) porque as mulheres locais não falam com homens. (...) Por isso, até por aí, por uma questão de eficácia operacional, é muito importante termos mulheres nestes contextos e o plano estabelece precisamente estas medidas, mas o que é certo é que nós não podemos (...) forçar as nossas militares para irem para estes teatros porque normalmente é por oferecimento (...)” (Coronel Quirino Martins).

Sobre o objetivo de promover a participação feminina em missões de paz, o Assessor de Género refere que o plano não foi o principal responsável por produzir efeitos neste sentido, mas sim a divulgação das experiências dos militares que tiveram essa oportunidade. Porém, é difícil levantar informação neste sentido, sendo que existem poucos dados¹⁴.

Algumas das medidas, para as pessoas com funções mais operacionais, foram sentidas como pouco necessárias de um ponto de vista operacional da missão. Esta dificuldade deve-se à perspetiva de que não existe uma ligação direta entre algumas medidas do PSDNI e a eficácia da missão. A entrevista clarificou um ponto já referido ao longo da investigação, que ao nível das chefias existe uma resistência quando existe pressão na implementação do plano, verificando-se, também, discursos reveladores de *gender blindness*¹⁵. Ou seja, “a incapacidade de reconhecer que os papéis e responsabilidades das mulheres/raparigas e dos homens/rapazes lhes são atribuídos ou impostos em contextos sociais, culturais, económicos e políticos específicos.” (Instituto Europeu para a Igualdade de Género – a, n.d.), considerando a formalização da igualdade perante a lei como a realidade das instituições.

Cabe, também, à função de assessor de género a questão de desmistificar estas temáticas e normalizar a implementação da Agenda MPS, seja através de formações, ações ou “para que as pessoas

¹⁴ Um dos dados disponibilizados na entrevista acerca desta temática foi o número de mulheres que integram forças constituídas e o número total de forças nacionais destacadas que demonstram que dos 480 militares destacados, 36 são mulheres (dados finais de 2021).

consigam rever utilidade nas medidas do plano através de explicações, para que as coisas façam sentido.” (Coronel Quirino Martins). Os Assessores de Género funcionam, então, como interlocutores entre a política e a sua implementação.

O facto de o Plano existir num contexto internacional em que a agenda Mulheres, Paz e Segurança já está institucionalizada, com diretivas e estratégias oficiais, por exemplo no domínio da ONU e da OTAN, ajuda, também, a substanciar o conteúdo do Plano, possibilitando uma maior legitimidade e aceitação da implementação das medidas por parte dos grupos alvo. “(...) este plano não surge de forma completamente desagregada, (...) está ligado também a estes documentos estratégicos, que já são do conhecimento, obviamente, da nossa estrutura e da nossa organização. O que nos ajuda, via *top-down*, na implementação das medidas.” (Coronel Quirino Martins).

Atualmente, o Coronel afirma que mulheres em chefias e no meio militar já não são questionadas ou vistas como alheias, principalmente pelos militares mais jovens, e que o facto de ainda não existirem mais mulheres em posições hierárquicas mais elevadas, para além dos estereótipos que parecem constantes, deve-se, também, a uma questão temporal, sendo que a sua integração foi mais tardia e têm de existir condições para que as carreiras evoluam. Condições estas, que o PSDNI tem promovido.

Reitera-se, então, a elevada importância da implementação do PSDNI e da sua renovação. “Tenho dificuldades em equacionar a possibilidade de estarmos numa organização em que não exista um Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade 2026-...” (Coronel Nuno Quirino Martins).

5.2 Exército

A ação do Exército na temática da perspectiva de género começou por crescer a partir do início da década de 2010, anos de dificuldade no recrutamento e retenção de militares, resultando numa diminuição na presença de mulheres um pouco por todos os ramos. É entre 2011 e 2012 que se intensificam os esforços para reter e aumentar a atratividade da participação no Exército, com o próprio plano e diretivas que integram componentes da perspectiva de género (Carreiras e Silva, 2022).

De acordo com a entrevista à Assessora de Género do General Chefe do Estado Maior do Exército (CEME) e Chefe de Gabinete para a Igualdade e Prevenção do Assédio, para o efeito de o Exército aumentar a atratividade e condições para a retenção de jovens e mulheres no seu ramo foram elaborados estudos sobre as expectativas da vida militar dos jovens, homens e mulheres. Em relação às mulheres, foi registada uma expectativa de estabilidade e conciliação, ao passo que os homens almejam um maior envolvimento em operações ou ações, que naturalmente implicam maiores mudanças. Assim, implementaram-se medidas que visavam aumentar o recrutamento feminino, prestando uma maior atenção às necessidades e expectativas das mulheres que desejassem integrar o exército.

Em 2013, cria-se uma entidade de rede de especialistas de género responsáveis por dar formações e trabalhar nos processos em relação à perspectiva de género, aprovado pelo CEME, que em 2015, com a Diretiva n.º 96/CEME, pretende dar prioridade às questões de género tornando-o um tema habitual. Esta rede criada, dependente da Divisão de Recursos do Estado-Maior do Exército e coordenada pelo representante do Exército para as questões de género, conecta Pontos Focais de Género e de contacto pelas suas várias unidades (Carreiras e Silva, 2022).

Anos depois, no contexto de implementação do PSDNI, o Exército reitera a necessidade de garantir a igualdade de género, promovendo um reforço para a valorização, retenção e recrutamento para homens e mulheres, e campanhas especificamente dirigidas ao género feminino, através da Diretiva Estratégica do Exército (2019-2021). De acordo com a Tenente-Coronel Alexandra Nascimento, o PSDNI trouxe um impulso no sentido de criar atratividade juntamente com outras ações do MDN como, por exemplo, o Plano de Ação para a Profissionalização do Serviço Militar, assente em três principais eixos: recrutar, reter e reinserir (Plano de Ação para a Profissionalização do Serviço Militar, 2023).

Neste sentido, tem-se observado o crescimento da percentagem de representação feminina. Esta evolução na representatividade, tem sido evidente no aumento do número de mulheres nos quadros permanentes, um número que cresce lentamente, mas que, de acordo com a Assessora de Género, é necessário dar o tempo necessário para se consolidar (Tenente-Coronel Alexandra Nascimento).

Na entrevista, o envolvimento e contributos a nível do desenho da política, por parte do Exército e dos outros ramos foi salientado, mais uma vez, como um dos principais pontos fortes para a implementação do PSDNI. Para além disto, a criação dos Pontos Focais a nível das várias unidades, que têm também um assessor nomeado, foi essencial, devido à dimensão e dispersão geográfica que o Exército tem pelo território português, “sem eles não conseguíamos pôr em prática as medidas que vêm no plano” (Tenente-Coronel Alexandra Nascimento). De acordo com a entrevistada, estas estruturas possuem mecanismos de implementação, resultando no grau de sucesso de execução das medidas, que tem vindo a aumentar.

Os reforços e criação de mecanismos internos e formações para fazer face às questões do assédio, violência com base no género, que possibilitam um espaço para a denúncia, e o interesse da Cadeia de comando de implementarem as medidas do PSDNI, levou a uma maior facilitação da institucionalização dos princípios MPS, sendo, também, fatores de destaque deste processo no Exército (Tenente-Coronel Alexandra Nascimento).

Esta institucionalização foi impulsionada também pela componente das formações que combinam duas vertentes: a sensibilização e mudança de mentalidades a nível estrutural, e a sensibilização a nível das operações e missões internacionais. É a Chefe de Gabinete para a Igualdade e Prevenção do Assédio que dá formação a todos os elementos nacionais destacados de 3 em 3 meses. Para além disto, os Pontos

focais dão formação de 6 em 6 meses, por se encontrarem em regime de rotatividade. “Todas as vertentes têm já um módulo relacionado com a igualdade de género e com o assédio.” (Tenente-Coronel Alexandra Nascimento).

As formações dadas a elementos nacionais destacados, em situações de operações externas, são feitas de forma a sensibilizar os militares sobre o cenário onde vão participar. A Tenente-Coronel considera o Plano como um importante impulsionador para o reconhecimento e divulgação de questões de género em cenários internacionais que possam apresentar maiores problemas relacionados com violência sexual, sensibilizando os militares para situações que podem vir a encontrar, e como agir. As forças têm que ter um Ponto Focal de Género nomeado para, depois, em teatro, existir um contacto neste sentido, com formações adaptadas ao terreno em que se encontram.

“Fazemos um enquadramento daquilo que eles vão encontrar em teatro (...), por exemplo, quando vão para Moçambique, chama-se a atenção ao número elevado que, daquela temática mais da violência dos crimes relacionados com a violência sexual baseada no género. Têm que estar sensibilizados para estas questões.” (Tenente-Coronel Alexandra Nascimento).

O Plano é considerado como positivo na questão das missões, com dados que possibilitam verificar um aumento na participação feminina. Porém, à semelhança da Força Aérea, não pode existir uma imposição à participação de mulheres, especialmente devido à organização do Regimento de Batalhões. Neste caso, os militares destacados não se candidatam, são preparados especificamente para a missão durante meses, ou seja, as mulheres militares têm já de fazer parte dessa unidade para poderem participar na missão. Assim, as percentagens de representação vão variando a nível de forças nacionais destacadas. Esta situação é diferente quando são elementos nacionais destacados, onde os militares podem apresentar uma candidatura isoladamente.

De acordo com a entrevistada, a percentagem nestes dois contextos é diferente, porém, a nível de elementos nacionais destacados, ou seja, de mulheres a concorrer, existe uma “percentagem elevada (...) com cerca de uns 10% de representatividade face ao total do efetivo do exército” (Tenente-coronel Alexandra Nascimento). É feito um balanço positivo deste número, porém este indicador vai variando, dependendo do tipo de força que está em teatro.

Em concursos da ONU, por vezes, explicita-se a necessidade da participação de mulheres destacadas para estas missões, “mas se não há nenhuma mulher a candidatar-se, tem de se nomear um homem.” (Tenente-Coronel Alexandra Nascimento). A nível da ONU, existem missões em que estão incluídas Forças Especiais, onde não existe representação feminina. Neste tipo de forças, o número de mulheres aumenta, quando a força passa para os paraquedistas, pois já estão inseridas nessa estrutura. “quando são os comandos na RCA [República Centro-Africana] que estão lá durante 6 meses em teatro,

a representatividade baixa porque eles não têm mulheres na estrutura e o pouco efetivo que levam é mais a nível de (...) oficiais médicas, de enfermeiras e até numa parte do apoio logístico.” (Tenente-Coronel Alexandra Nascimento).

Inicialmente existiu resistência a algumas medidas, que, hoje em dia, a Assessora de Género considera quase que inconsciente, não influenciando diretamente o sucesso da implementação do PSDNI. Muitas vezes a percepção de que a perspectiva de género são só assuntos de mulheres pode começar por ser uma manifestação de resistência, porém, o trabalho do assessor de género é formar no sentido de clarificar que “acima de tudo, é um assunto de direitos humanos” (Tenente-Coronel Alexandra Nascimento).

O balanço da Assessora de Género do Exército é que as percepções a nível dos militares do exército são positivas, porque estas medidas trouxeram clareza e credibilidade, e que a criação do Gabinete foi importante para poder haver um contacto com os pontos focais nas formações e na consideração das perspectivas dos militares.

Em suma, de acordo com a informação retirada da entrevista, a implementação do PSDNI no Exército tem tido resultados positivos a nível da institucionalização e normalização da temática MPS. Tem tido uma progressão lenta, mas com uma maior evolução a partir de 2019, com o Plano que veio consolidar este progresso, trazendo uma “maior rapidez no processo” (Tenente-Coronel Alexandra Nascimento). Para além disso, o eixo da conciliação também se revelou importante, pois veio responder a algumas das exigências dos militares, criando um reforço na confiança institucional.

O PSDNI é considerado pela entrevistada como um instrumento positivo, para a credibilidade das Forças Armadas, para a formação e para a institucionalização da Agenda MPS. “A institucionalização é uma realidade visível no Exército (...) agora é preciso que este processo seja contínuo (...) que estes assuntos se mantenham, não precisam de ser uma imposição. E o ponto ideal é que deixemos de falar destes assuntos porque é tão natural.” (Tenente-Coronel Alexandra Nascimento)

5.3 Marinha

De acordo com a Revista da Armada (2019), a Marinha tem assumido a igualdade de género como prioridade desde 1992, ao integrar as primeiras mulheres militares, reconhecendo as dificuldades que ainda se enfrentam, como a difícil conciliação familiar e profissional dos militares, que recai maioritariamente nas mulheres. Assim, tem-se vindo a reforçar esta temática, não só pelo bem-estar das militares, como para o melhor funcionamento da instituição e uma maior integração (Revista Armada, 2019).

Desde 2008 que existe uma assessoria sobre “assuntos femininos” (Carreiras e Silva, 2022) na Marinha, que em 2013 passa a articular-se com o Gabinete de Perspetiva de Género (GPG), dependente

da Direção de Pessoal da Marinha. Este Gabinete, chefiado atualmente pela entrevistada, surge como impulsionador da integração das perspectiva de género e da sensibilização sobre temáticas como a discriminação de género ou a parentalidade.

De acordo com a Capitão-Tenente Ivone Carapeta, a este Gabinete compete:

- a) A elaboração de estudos, pareceres e propostas sobre os assuntos relacionados com a dimensão de género na Marinha;
- b) A implementação e monitorização do PSDNI e políticas da Agenda MPS;
- c) A promoção da igualdade de género através de ações de formação no âmbito do Sistema de Formação Profissional da Marinha (SFPM);
- d) O apoio a militares na área da conciliação da vida profissional e pessoal e;
- e) A representação da Marinha em diversos grupos de trabalho.

A implementação do PSDNI na Marinha é evidente através do desenvolvimento de diretivas e planos internos sobre a igualdade, como o Plano de Ação da Marinha para a Igualdade (PAMI) 2023-2025, através do Despacho do Chefe do Estado-Maior da Armada n.º 70/23, de 16 de novembro, que, de acordo com a Capitão-tenente, está assente nos mesmos eixos do PSDNI: Igualdade, Conciliação, Formação e Agenda Mulheres, Paz e Segurança.

Percebe-se através da entrevista que um dos pontos fortes da implementação na Marinha foi o Curso de Aperfeiçoamento em Perspetiva de Género, uma ação de formação ministrada em 2019 com vista a “consciencializar toda a organização sobre a importância da igualdade de género e da sua inclusão, desde as formações básicas de entrada para a organização (...), de modo a que se clarifique e diferencie as questões de assédio, das questões de enquadramento na organização ou de interferência na dignidade de pessoa.” (Capitão-Tenente Ivone Carapeta). Este curso dirigiu-se a todos militares, militarizados e civis do ramo, e consistia em dois módulos de formação assentes na Mulheres, Paz e Segurança: o da igualdade de género e o da integração da perspectiva de género em operações militares.

Para além disto, são feitas campanhas específicas para mulheres como a celebração do Dia da Mulher, evidente, por exemplo, em artigos da Revista da Armada.

À semelhança da informação adquirida na entrevista com os outros Assessores de Género, na Marinha a representatividade também tem uma importância considerável nas equipas de divulgação para o recrutamento e paridade, criando uma sensação de proximidade onde as novas militares e candidatas se reveem. Mais uma vez, a menção do programa Engenheiras Por Um Dia comprova a sua relevância para “despertar o interesse junto das estudantes de ensino não superior, a opção pelas engenharias (...), desconstruindo a ideia de que estas são domínios masculinos.” (Capitão-Tenente Ivone Carapeta).

De acordo com a entrevistada, a participação da Marinha em “sessões de trocas de experiências que visam promover o aumento da participação das mulheres em operações e missões internacionais” (Capitão-Tenente Ivone Carapeta), tem tido um impacto positivo na medida em que as mulheres podem partilhar as suas experiências em cenários diferentes, influenciando, de certa forma, outras mulheres interessadas. As mulheres participam sem qualquer tipo de restrições nas forças nacionais destacadas e elementos nacionais destacados.

Em relação a pontos a melhorar neste processo de implementação do PSDNI, a entrevistada afirma que “as entidades responsáveis e as entidades envolvidas vão participando na execução das medidas ao longo do ano, e contribuem para muitas ações que potencializam o PSDNI, no entanto fazem-no sem ter noção que o estão a fazer.” (Capitão-Tenente Ivone Carapeta). Existe a necessidade de reportar todas as ações tomadas que se alinhem com os princípios MPS de forma a poderem ser apresentadas em relatórios de monitorização e execução das medidas, por parte do Estado-Maior da Armada, em coordenação com o GPG e “esse reporte constitui-se como um processo burocrático.” (Capitão-Tenente Ivone Carapeta), algo que complica a obtenção de dados internamente. Assim, a representante da Marinha afirma que tem de ser um processo dinamizado de forma a que este reporte se tornem rotineiros.

Relativamente às campanhas de recrutamento, não são feitas especificamente direcionadas a um género, tentando que a linguagem da Marinha, neste tipo de campanhas, seja inclusiva e que desperte o interesse das pessoas naturalmente. Sendo a Marinha o ramo com menor representação feminina percentual das Forças Armadas, a Capitão-Tenente refere que o ramo não é tão atrativo para o público feminino devido ao embarque, que significa poderem deixar a família durante períodos de tempo, algo que não é possível ou desejável para algumas mulheres. Isto afeta também a participação de mulheres em missões externas, que do ponto de vista da entrevistada, se relaciona muito com a maternidade.

Como nos outros ramos, a ideia de que o Assessor de Género ou as formações são apenas ‘coisas de mulheres’, foi também evidente. “o nome que se dá às coisas pode gerar automaticamente resistência.” (Capitão-Tenente Ivone Carapeta), porém os militares atuam naturalmente em conformidade com os princípios promovidos pelo PSDNI. Assim, salienta-se de novo a importância do cargo de Assessor de Género para desmistificar estas questões e, mais que tornar este plano uma imposição, é necessário “sermos criativos nesta implementação e tentarmos explicar como é que todos nós temos a ganhar com a aplicação destas medidas e princípios fundamentais.” (Capitão-Tenente Ivone Carapeta). Este discurso pretende também promover a noção de eficácia operacional nos militares e nas missões.

Reiterando o facto de a Marinha ser um ramo que atua pelos princípios da igualdade e da não discriminação, a Capitão-Tenente reforça a necessidade da continuidade do PSDNI. “Futuros planos e futuras medidas deverão continuar o trabalho que até então tem sido feito. A continuidade gera rotina e

a rotina passa a ser algo cultural e aceite. Poderão paulatinamente ser mais ambiciosos à medida que as medidas anteriores se tornem práticas comuns.” (Capitão-Tenente Ivone Carapeta).

CONCLUSÕES

A integração feminina nas Forças Armadas portuguesas começou por se consolidar nas décadas de 1990 e 2000, especialmente após a abolição das restrições que as mulheres enfrentavam no acesso à carreira militar e ao fim da obrigatoriedade do serviço militar aos cidadãos do sexo masculino. Mais tarde, a participação feminina nos processos de construção de paz e de decisão passou a estar presente na Agenda internacional e nacional com a adoção da Resolução 1325, adotada em Portugal em 2009.

Num contexto em que um conjunto de políticas desenvolvidas na área dos direitos humanos se interligam, surge o PSDNI com o objetivo de institucionalizar a perspectiva de género nas Forças Armadas portuguesas, criando mecanismos e desenvolvendo ações promotoras de igualdade de género, da conciliação profissional e pessoal da carreira militar, do aumento da participação feminina nas Forças Armadas e respetivas missões, e de ações de formação sobre os princípios da Agenda MPS.

Tendo a investigação o principal objetivo de descrever e explorar o processo da implementação deste planos nos ramos das Forças Armadas, a nível de implementação de medidas, institucionalização, fatores de sucesso ou insucesso e métodos, nomeadamente partindo da pergunta “Como se tem desenvolvido o processo de implementação dos princípios da Agenda Mulheres, Paz e Segurança nas Forças Armadas portuguesas?”, é possível concluir que através dos mecanismos e ações implementadas pelo PSDNI, as Forças Armadas Portuguesas têm tido uma adaptação lenta, ainda longe de garantir uma igualdade real, mas favorável ao progresso e à integração da perspectiva de género, tanto internamente, como em missões e cenários internacionais.

Com as entrevistas realizadas aos representantes e Assessores Género dos ramos, foi possível constatar que o PSDNI é visto como o principal instrumento impulsionador da adoção dos princípios MPS nas Forças Armadas portuguesas. Entende-se, também, o processo de implementação do Plano e dos princípios MPS a nível das Forças Armadas como positivo, tanto a nível de execução de medidas, da mudança de mentalidades promovida pelas ações tomadas ao longo das carreiras dos militares, como pela criação de estruturas dedicadas às temáticas da inclusão da perspectiva de género, assédio, conciliação familiar e princípios MPS.

Através da investigação desenvolvida, considera-se que este processo tem seguido um caminho semelhante na Força Aérea, no Exército e na Marinha. Estas semelhanças podem dever-se a fatores como o envolvimento dos ramos na conceção e desenho do plano como um fator facilitador no momento da implementação das suas medidas e o desenvolvimento de planos internos e diretivas nas instituições militares.

Apesar das especificidades de cada ramo nos desafios à implementação nas suas instituições, é possível apurar que o ponto comum aos três ramos sobre as dificuldades na implementação, foi a inicial

resistência à ideia da introdução da temática MPS, existindo, por vezes, uma desvalorização da ação dos Assessores de Género, juntamente com o facto de, numa fase inicial, o PSDNI ter sido encarado como uma imposição externa às estruturas já estabelecidas. Estas resistências traduziram-se na alteração, adiamento ou atraso na implementação de certas medidas. Contudo, compreende-se que, atualmente, esta resistência tem vindo a desvanecer-se, verificando-se uma mudança na perspetiva dos militares que consideram o PSDNI como um instrumento natural de modernização das estruturas das Forças Armadas e de legitimidade externa.

Para além disso, pode concluir-se que o cargo de Assessor de Género, que atualmente acumula funções, revela fragilidades e poderá ser aprimorada para o futuro do Plano. A dedicação em tempo integral da função às questões de género pode vir a aprofundar a especialização na área da igualdade de género e inclusão do tema nos diferentes trabalhos setoriais e institucionais, reunindo esforços e recursos para a realização de mais estudos sobre a implementação, monitorização e avaliação de impacto do PSDNI, dos planos internos e outras eventuais ações relacionadas com a MPS.

Considerando que as políticas públicas não ocasionam necessariamente mudanças imediatas (Carreiras et al., 2022), é possível, contudo, levantar a hipótese de que, em virtude de uma maior consciencialização e acompanhamento pela instituição militar, exista uma relação entre a existência do plano e a implementação de muitas das suas medidas, e a evolução positiva na representação feminina. Os dados recolhidos mostram, que os Assessores de Género entrevistados consideram que estes indicadores são influenciados pelo tempo. Contudo, o tempo por si pode não significar necessariamente uma alteração nas assimetrias entre homens e mulheres, a não ser que esteja associado, por exemplo, a políticas concretas de conciliação trabalho-família ou de promoção de recrutamento e retenção nas fileiras.

Em relação ao modo e estratégia de implementação do PSDNI, relembra-se Matland (1995), citado em Hill e Varone (2017), que sugere que a classificação da implementação pode ser definida pela ambiguidade e conflito de diversos fatores no momento de implementação. Assim, pode considerar-se a implementação do PSDNI como uma implementação *top-down*, tanto a partir da influência externa da ONU para o Estado Português, como do ponto central do Ministério da Defesa a todas as suas ramificações através da estrutura militar. O nível de conflito na tomada de decisão pareceu ser reduzido considerando todo o contexto legislativo nacional e internacional em que Portugal está inserido, da concordância acerca desta implementação a nível político e do envolvimento de todos os elementos da Defesa Nacional no desenho do Plano (Carreiras et. al, 2022).

Verifica-se também, que o envolvimento na definição de objetivos, intenções, calendarização e recursos foram, de acordo com as informações recolhidas, favoráveis para o momento da implementação. Porém, foi possível constatar que o sucesso dos resultados, objetivos e a obtenção de

recursos que estão fora do controlo das entidades responsáveis, (fatores externos, culturais, financeiros ou temporais), ocasionaram graus de incerteza quanto à execução de certas medidas, alargando ou atrasando o seu processo de execução. Assim, de acordo com as características do quadro de Matland, pode verificar-se uma ambiguidade elevada, identificando o PSDNI como uma implementação experimental, em constante aprendizagem e renovação.

Em suma, considera-se que, até ao momento, a implementação do PSDNI, tem assentado na prioridade atribuída à ‘normalização’ do seu conteúdo, para a inserção progressiva nas estruturas, decisões e processos da instituição, de forma a que não seja encarado como uma imposição ou um inconveniente aos militares e à organização. Independentemente de a igualdade formal estar estabelecida e das dificuldades que surgem na implementação de políticas sobre a igualdade de género, é de salientar a necessidade e vontade da concretização destas políticas por parte dos atuais representantes dos três ramos, e, conseqüentemente, da renovação do PSDNI.

Considerando as dificuldades no eixo da conciliação família-trabalho como um dos argumentos para a baixa participação da mulher nas missões e na decisão sobre incorporar as Forças Armadas, o reforço, tanto para os homens como para as mulheres, da proteção da parentalidade e do direito da conciliação da vida pessoal e familiar com o trabalho, poderá ser um próximo passo para a implementação do Plano.

Por fim, reconhecendo que, dependendo de inúmeros fatores, os esforços para atingir uma igualdade real podem ter resultados morosos, é possível concluir que a implementação da Agenda MPS e do PSDNI, tem sido um processo importante para a responsabilização e adaptação das Forças Armadas a uma conjuntura mais inclusiva e igualitária, contribuindo para a institucionalização da perspectiva de género no setor da Defesa em Portugal. Conclui-se que esta ação deverá manter-se na Agenda como uma prioridade no combate às desigualdades ainda existentes, “modificando as estruturas que limitam o acesso das mulheres às profissões militares e oferecendo oportunidades profissionais aos indivíduos (...) para desenvolverem todo o seu potencial.” (Carreiras et al., 2022, p. 103).

Após reflexão, reconhece-se a importância da valorização futura da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, que envolva um trabalho empenhado no sentido de quebrar as barreiras culturais e discriminatórias que pesam no acesso e processos de decisão dos/as civis e militares, eliminando estereótipos negativos, preconceitos em relação à eficácia operacional ou ao trabalho feminino, e a ideia da mulher enquanto principal cuidadora da casa ou dos filhos.

Limitações da investigação

A investigação foi limitada pela inexistência de informação pública sobre monitorizações e avaliações do PSDNI, que possibilitassem aprofundar a questão da avaliação do seu impacto real, de forma a poder

ser feito um estudo sobre a associação do sucesso da implementação das medidas com o impacto das mesmas.

É importante considerar os processos de avaliação de políticas públicas, sendo esta uma fase do ciclo determinante para o escrutínio e desenvolvimento de futuras políticas. Uma exploração que somasse as informações disponibilizadas nas entrevistas às monitorizações e metodologias de avaliação do PSDNI, poderia enriquecer o conteúdo da investigação desenvolvida.

Outro obstáculo encontrado na investigação, foi a inexistência ou omissão dos dados dos Anuários Estatísticos da Defesa Nacional, dos anos posteriores a 2020, o que proporciona uma análise acerca da participação feminina nas Forças Armadas, as suas posições hierárquicas, e outros indicadores, um pouco desatualizada relativamente ao PSDNI que ainda se encontra em vigor. Assim, estes dados poderiam ter sido relevantes para a harmonização da informação exposta no presente trabalho.

Pistas para investigações futuras

Como referido anteriormente nesta investigação, o índice Mulheres, Paz e Segurança, ou WPS Index foi criado como avaliador global de dados relativos à agenda MPS, agregando uma multiplicidade de indicadores de desenvolvimento e igualdade (Klugman, 2019). O ranking global do índice mede o sucesso de implementação de medidas MPS e os resultados e desenvolvimentos de cada Estado em relação às condições e status das mulheres, estando em primeiro lugar o país com mais sucesso na implementação de medidas MPS e em 177.º lugar o país com menor êxito (Georgetown Institute for Women, Peace and Security & PRIO Centre on Gender, Peace and Security, 2023).

Sabe-se que Portugal se encontrava em 19º lugar na publicação do índice em 2023, ocupando um lugar elevado do índice. Apesar desta interpretação, seria interessante fazer um estudo de avaliação sobre o impacto real que a Agenda MPS tem tido em Portugal, tanto a nível institucional, como em todas as missões e operações das Forças Armadas.

É conhecida a existência das monitorizações realizadas aos PNA e aos PSDNI. Porém, não foi realizado um estudo “para além dos ocasionais controlos burocráticos das medidas planeadas” (Carreiras et al., 2022, p. 104). Neste sentido, uma investigação sobre como tem decorrido o processo de avaliação da implementação da RCSNU 1325 em Portugal, de forma a produzir conhecimento sobre o verdadeiro impacto das ações executadas, poderá ser benéfica para produzir sugestões sobre futuros quadros de avaliação desta política, com vista a reforçar a sua qualidade e impacto. Um estudo exploratório atualizado sobre as perceções acerca dos conteúdos dos quatro eixos do PSDNI, por parte das mulheres militares em Portugal, através de entrevistas ou inquéritos, poderia ser pertinente para desenvolver novas competências para futuras implementações e avaliações de impacto do plano.

FONTES

- Conselho de Segurança das Nações Unidas. (2000, outubro 31). Resolução 1325. Disponível em [https://docs.un.org/en/S/RES/1325\(2000\)](https://docs.un.org/en/S/RES/1325(2000)), consultado em 20.03.2025
- Diretiva Estratégica do Exército 2019-2021. (2019). Disponível em <https://assets.exercito.pt/SiteAssets/GabCEME/Comunica%C3%A7%C3%A3o/Diretivas%20Estrat%C3%A9gicas/Diretiva%20Estrat%C3%A9gica%20do%20Ex%C3%A9rcito19-21.pdf>, consultado em 08.08.2025
- Diretiva Estratégica da Força Aérea, (2022). Disponível em <https://www.emfa.pt/paginas/fap/ficheiros/noticias/2023/Planeamento%20Estrategico%2022-25.pdf>, consultado em 08.08.2025
- Plano de Ação da Marinha para a Igualdade (2023-2025). (2023). s/l.
- Plano de Ação para a Profissionalização do Serviço Militar. (2019). Disponível em https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/20230417_PAPSM_2023.pdf, consultado em 08.08.2025
- Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.o 1325 (2000). (2009). Resolução do Conselho de Ministros n.o 71/2009. Disponível em <https://www.cig.gov.pt/area-igualdade-entre-mulheres-e-homens/mulheres-paz-e-seguranca-1325/rcsnu-1325-planos-nacionais/>, consultado em 20.03.2025
- Plano Nacional de Ação Para Implementação Da Resolução Do Conselho de Segurança Das Nações Unidas n.o 1325 (2000). (2014). Resolução do Conselho de Ministros n.o 50/2014. Disponível em <https://www.cig.gov.pt/area-igualdade-entre-mulheres-e-homens/mulheres-paz-e-seguranca-1325/rcsnu-1325-planos-nacionais/>, consultado em 20.03.2025
- Plano Nacional de Ação para Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.o 1325 (2000). (2019) Resolução do Conselho de Ministros n.o 33/2019. Disponível em <https://www.cig.gov.pt/area-igualdade-entre-mulheres-e-homens/mulheres-paz-e-seguranca-1325/rcsnu-1325-planos-nacionais/>, consultado em 20.03.2025
- Plano Setorial da Força Aérea para a Igualdade de Género, (2023). Disponível em <https://www.emfa.pt/paginas/fap/ficheiros/informa%C3%A7%C3%A3o%20legal/Plano%20Setorial%20da%20For%C3%A7a%20A%C3%A9rea%20para%20a%20Igualdade%20de%20G%C3%A9nero.pdf>, consultado em 08.08.2025
- Plano Setorial da Defesa Nacional para a Igualdade. (2019). Disponível em https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Plano-Setorial-da-Defesa-Nacional-para-a-Igualdade-2019-2021.pdf, consultado em 04.05.2025
- Plano Setorial Da Defesa Nacional para a Igualdade. (2022). Disponível em <https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/igen/Documents/Plano-Setorial-da-Defesa-Nacional-para-a-Igualdade-2022-2025.pdf>, consultado em 04.05.2025

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1325 National Action Plans – An initiative of the Women’s International League for Peace and Freedom. (n.d.). Liga Internacional de Mulheres Pela Paz e Liberdade. Disponível em <https://1325naps.peacewomen.org/>, consultado em 03.06.2025
- Alcoforado, L., & Vieira, M. C. (2007). A educação de pessoas adultas como promotora da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Algumas reflexões. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, (41-3), pp. 173-193. https://doi.org/10.14195/1647-8614_41-3_8. Disponível em https://impactum-journals.uc.pt/rppedagogia/article/view/1647-8614_41-3_8, consultado em 10.07.2025
- Bukve, O. (2019). *Designing Social Science Research*. Western Norway University of Applied Sciences.
- Cairney, P. (2020). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. (2nd ed.). Londres: Red Globe Press / Palgrave.
- Cardoso, A., Tinoco, A., Reis, C., & Vilhena, C. (2020). Nação e Defesa Mulheres de Armas: Dados Quantitativos e Percepções das Militares em Regime de Voluntariado e de Contrato. *Nação E Defesa*, 157, pp. 43–71. <https://doi.org/10.47906/ND2020.157.03>. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/nacao/article/view/30626>, consultado em 08.07.2025.
- Carreiras, H. (1997). Família, Maternidade e Profissão Militar. *Revista Estudos Feministas*, 5(1), 69. <https://doi.org/10.1590/%x>. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/12561>, consultado em 10.07.2025
- Carreiras, H. (2004). Mulheres em contextos atípicos: lógicas de exclusão e estratégias de integração feminina nas forças armadas. *Etnográfica*, 8(1), pp. 91–115. <https://doi.org/10.4000/etnografica.4467>. Disponível em <https://journals.openedition.org/etnografica/4467#text>, consultado em 10.07.2024
- Carreiras, H. (2011, dezembro). Igualdade de oportunidades nas Forças Armadas. O papel das políticas de integração de género. *Cuestiones de Género: De La Igualdad Y La Diferencia*, 6. <https://doi.org/10.18002/cg.v0i6.3765>. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/305227579_Igualdade_de_oportunidades_nas_Forcas_Armadas_O_papel_das_politicas_de_integracao_de_genero, consultado em 10.07.2025
- Carreiras, H. (2013). Mulheres, direitos e eficácia militar: o estado do debate. *Revista Militar*, 2536. *Revista Militar*. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/826>, consultado em 10.07.2025
- Carreiras, H. (2015). Women and Peace Operations. In: Galantino, M.G., Freire, M.R. (eds) *Managing Crises, Making Peace. Rethinking Peace and Conflict Studies*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 69-90. https://doi.org/10.1057/9781137442253_4.
- Carreiras, H., Rodrigues da Silva, C., & Malheiro, L. (2022). L’impact du programme des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité. L’exemple du Portugal. *Travail, Genre et Sociétés*, 47(1), pp. 89–107. <https://doi.org/10.3917/tgs.047.0089>
- Carreiras, H., e Silva, C. (2022). Políticas de integração de género nas Forças Armadas Portuguesas. *s/l*. Centro Interdisciplinar de Estudos de Género. (2014). Estudo de avaliação do Plano Nacional de Acção para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas N.1325 (2009-2013) - Relatório final. Disponível em <https://www.cig.gov.pt/area-igualdade-entre-mulheres-e-homens/mulheres-paz-e-seguranca-1325/rcsnu-1325-planos-nacionais/>, consultado em 23.4.2025
- Chinkin, C.M. (2019). Adoption of 1325 Resolution. In: Davies, S.E. e True, J. (Eds.) *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, pp. 26-37. Oxford Handbooks. Nova Iorque: Oxford University Press.

- Davies, S. E., & True, J. (Eds.). (2019). *The Oxford handbook of women, peace and security*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Della Porta, D., & Keating, M. J. (Eds.) (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge University Press. pp. 19–29. Disponível em https://www.hse.ru/data/2012/11/03/1249193115/Donatella_Della_Porta_Michael_Keating_Approaches.pdf, consultado em 27.09.2025
- Duarte, T. (2009). A possibilidade da investigação a 3: reflexões sobre triangulação (metodológica). Disponível em <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1319/3/CIES-WP60%20Duarte.pdf>, consultado em 22.09.2025
- Ferrão, J., & Paixão, J. M. P. (2018). *Metodologias de avaliação de políticas públicas*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Fitzgerald, M. (2025, 4 de abril). *The Women, Peace and Security agenda at 25: time to move beyond words*. Friends of Europe. Disponível em <https://www.friendsofeurope.org/insights/critical-thinking-the-women-peace-and-security-agenda-at-25-time-to-move-beyond-words/>, consultado em 03.06.2025
- Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo. (2023). *Women, Peace, and Security Index 2023/24: Tracking Sustainable Peace through Inclusion, Justice, and Security for Women*. Disponível em <https://giwps.georgetown.edu/the-index/>, consultado em 20.03.2025
- Hill, M. J., & Varone, F. (2017). *The public policy process*. Londres: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Instituto Europeu para a Igualdade de Género. (n.d.-a). *gender blindness*. European Institute for Gender Equality. Disponível em https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1250?language_content_entity=en consultado em 27.08.2025
- Instituto Europeu para a Igualdade de Género. (n.d.-b). *Participação simbólica (tokenismo)*. European Institute for Gender Equality. Disponível em https://eige.europa.eu/publications-resources/thesaurus/terms/1261?language_content_entity=pt, consultado em 16.08.2025~
- Klugman, J. (2019). *Measuring WPS - A New Global Index*. In: S. E. Davies & J. True (Eds.), *The Oxford handbook of women, peace and security*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. The Policy Press.
- Logframe. (2018). *Avaliação Externa II Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325*. Disponível em <https://www.cig.gov.pt/area-igualdade-entre-mulheres-e-homens/mulheres-paz-e-seguranca-1325/rcsnu-1325-planos-nacionais/>, consultado em 23.04.2025
- Lusa (2025, 21 de março). *Participação das mulheres nas Forças Armadas subiu para 15,3% em 2024, anuncia secretária de Estado*. RTP Notícias. Disponível em https://www.rtp.pt/noticias/pais/participacao-das-mulheres-nas-forcas-armadas-subiu-para-153-em-2024-anuncia-secretaria-de-estado_n1642529, consultado em 17.08.2025
- Malheiro, L. (2020, junho). *A questão do género e os instrumentos de regulação internacional: a Agenda Mulheres, Paz e Segurança na GNR*. Porto: Fronteira do Caos Editores, Disponível em https://academiamilitar.pt/images/MASTERFILE_FINAL.pdf, consultado em 22.04.2025
- Morais, D. (2020). *Nação e Defesa Mulheres, Paz e Segurança: os Planos Nacionais de Ação e a Implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. *Nação E Defesa*, 157, pp. 9–27. IDN. <https://doi.org/10.47906/ND2020.157.01>. Disponível em https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD157/NeDef157_1_DianaMorais.pdf, consultado em 15.04.2025

- Neumann, I. (2020). Forças Armadas de Portugal: os Potenciais Motivos da Lenta Incorporação da Mulher Militar. *Nação E Defesa*, 157. IDN. <https://doi.org/10.47906/ND2020.157.06>. Disponível em https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD157/NeDef157_6_IsabellaNeumann.pdf, consultado em 10.07.2025
- Nunes, A., & Madeira, B. (2024). A participação militar das mulheres em Portugal: a postura e a reação dos partidos políticos com representação parlamentar (1990-2020). *Revista Ciências Sociais*, 33. <https://doi.org/10.4000/11w71>. Disponível em <https://journals.openedition.org/configuracoes/20275>, consultado em 17.07.2025
- Relatório Intercalar de Monitorização 2019 (2019). Disponível em <https://www.cig.gov.pt/area-igualdade-entre-mulheres-e-homens/mulheres-paz-e-seguranca-1325/rcsnu-1325-planos-nacionais/CIG>, consultado em 29.03.2025.
- Rodrigues, M. (2014). Exercícios de análise de políticas públicas. Lisboa: ISCTE-IUL.
- Secretaria-geral do Ministério da Defesa Nacional. (2019). Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2019. Estatística da Defesa Nacional. Disponível em <https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/dn/edn>, consultado em 10.07.2025
- Secretaria-geral do Ministério da Defesa Nacional. (2020). Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2020. Estatística da Defesa Nacional. Disponível em <https://www.defesa.gov.pt/pt/defesa/dn/edn>, consultado em 10.07.2025
- Tickner, J. A. (2019). Peace and security from a feminist perspective. In: S. E. Davies & J. True (Eds.), *The Oxford handbook of women, peace and security*. p. 15. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Tomic, A. (2023). Why Women, Peace and Security?! What is UNSCR 1325?, 45, 39–51. Ministério da Defesa da República da Macedónia do Norte. Disponível em <https://mod.gov.mk/storage/2024/01/4.-WHY-WOMEN-PEACE-AND-SECURITY.pdf>, consultado em 15.04.2025
- Torres, A., Costa, D., Maciel, D., e Coelho, B. (2018). Metodologias mistas na avaliação de Políticas Públicas. In: Ferrão, J. e Paixão, J.M.P. *Metodologias de avaliação*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- UNRCCA. (2020). Women, Peace and Security - Handout WPS. Disponível em https://unrcca.unmissions.org/sites/default/files/unrcca_handout_wps_2020.pdf, consultado em 20.03.2025

ANEXOS

ANEXO A. Entrevistas semiestruturadas e respetivos guiões

A primeira entrevista realizada decorreu no dia 7 de julho de 2025, às 18 horas, pela plataforma Zoom com a participação da Tenente-Coronel Diana Morais, nomeada pelo exército como representante na Equipa Interdepartamental do Ministério da Defesa Nacional para a igualdade de género em 2015, coordenadora do Gabinete de Igualdade do Ministério da Defesa Nacional em 2020, antiga vice-presidente e presidente do Comité da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para a Integração da Perspetiva de Género (2021-2023) e uma das principais figuras na conceção e coordenação dos Planos Setoriais da Defesa Nacional para a Igualdade e na implementação da Agenda MPS em Portugal. O guião foi o seguinte:

1. Quais as suas funções e trabalho relacionado com a Agenda MPS e os Planos Setoriais da Defesa Nacional para a Igualdade?

Conceção do PSDNI

2. Como decorreu o processo de conceção dos Planos Setoriais de Defesa Nacional para a Igualdade?
3. De acordo com alguns documentos de avaliação dos PNA's para a implementação MPS sobre a sua conceção, a conexão entre indicadores, objetivos, ações, atividades e medidas foi fraca, demonstrando uma grande abrangência temática nos objetivos e medidas, dificultando uma avaliação de impacto. Qual é o seu ponto de vista em relação a estas apreciações?

Resultados, avaliação, implementação e mudança

4. Como foram desenvolvidos os processos de monitorização e de avaliações do PSDNI? p.e. o tipo de avaliação, procedimentos, métodos, entidades, etc.
5. Foram consideradas recomendações feitas na avaliação do primeiro PSDNI para o seguinte plano? De que forma e como se aplicam?
 - 5.1 Sobre as recomendações resultantes da avaliação é feita alguma análise /diagnóstico sobre a sua exequibilidade?
6. Quais os resultados e mudanças decorrentes da implementação do PSDNI, e quais os fatores que considera que contribuíram para estes resultados?
7. Em ambos os Planos Setoriais estão estipulados estudos de avaliação. Como decorreu o processo de decisão em relação aos métodos e tipos de avaliações do PSDNI?

Institucionalização

8. Os documentos de avaliações realizadas dos dois Planos Nacionais de Ação, afirmam que as políticas da Agenda MPS em Portugal têm tido um papel muito importante para a institucionalização da perspectiva de género e para a contribuição de avanços significativos. Qual o seu ponto de vista em relação a estas observações? Em que medida se verifica uma institucionalização e avanços da Agenda MPS no setor da defesa?

Para angariar informação relativa à implementação do Plano nos ramos das Forças Armadas, foram realizadas três entrevistas a três representantes dos respetivos ramos. Estas três entrevistas, com um guião distinto do guião da entrevista à Tenente-Coronel Diana Morais, seguiram a mesma estrutura, com uma questão específica para cada ramo.

De seguida, foi realizada a entrevista ao Coronel Nuno Quirino Martins, Assessor de Género da Força Aérea Portuguesa e Chefe do Gabinete do Comando de Pessoal da Força Aérea (CPESFA), às 10 horas do dia 24 de julho no Estado Maior da Força Aérea Portuguesa:

1. Quais as suas funções e trabalho relacionado com a Agenda Mulheres, Paz e Segurança e os Planos Setoriais da Defesa Nacional para a Igualdade?

Implementação

2. Como se caracterizou o processo de implementação do PSDNI e dos princípios da Agenda MPS no domínio da Força Aérea?
3. Quais os contributos da Força Aérea para a conceção de medidas e objetivos dos PSDNI?

Adoção das medidas

4. Quais foram os pontos fracos e os pontos fortes da implementação das medidas na Força Aérea?
5. De acordo com bibliografia recolhida, a Força Aérea foi pioneira na integração de mulheres e prevalece como o ramo com maior representação de mulheres (percentual). Qual considera ser a razão para este avanço na Força Aérea e qual o fator mais importante da implementação do PSDNI para este ramo das FA?

Presença de mulheres em missões e operações internacionais e de paz

6. Qual o balanço que faz da implementação do PSDNI no que respeita ao destacamento de mulheres em missões de paz?

Sobre os grupos alvo do PSDNI

7. Quais as percepções sobre a aplicação ou receção das medidas por parte dos grupos alvo do Plano na Força Aérea?

7.1 Estas percepções são tidas em conta para a implementação de futuros planos/medidas?

Resultados e sucesso da implementação do PSDNI

8. De acordo com Carreiras (2011), certas medidas institucionais ou organizacionais podem ser recebidas com resistência caso sejam implementadas com pressão e pouca adaptação à realidade das FA, produzindo, por fim, resultados contraproducentes ou neutros. Qual a sua apreciação em relação a esta observação relacionando-a com a forma de implementação das medidas do PSDNI na Força Aérea?

A entrevista dedicada ao Exército decorreu no dia 19 de agosto às 11 horas, remotamente, à Tenente-Coronel Alexandra Barros Nascimento, Chefe do Gabinete da Igualdade e Prevenção do Assédio do Exército português, que presta assessoria de género ao Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME), com o seguinte guião:

1. Quais as suas funções e trabalho relacionado com a Agenda MPS e os Planos Setoriais da Defesa Nacional para a Igualdade?

Implementação

2. Como se caracterizou o processo de implementação do PSDNI e dos princípios da Agenda MPS no Exército?

3. Quais os contributos do Exército para a conceção de medidas e objetivos dos PSDNI?

Adoção das medidas

4. Quais foram os pontos fracos e os pontos fortes da adoção e implementação das medidas no exército e quais os fatores que explicam estes resultados?

5. Segundo literatura e dados estatísticos, o Exército foi o ramo das FA que apresentou uma maior queda em número de mulheres a depois de 2010. Considera que as medidas do PSDNI e da Agenda MPS contribuíram para a evolução destes números nos anos subsequentes e quais os passos mais importantes na implementação destas medidas no Exército?

Presença de mulheres em missões e operações internacionais e de paz

6. Qual o balanço que faz da implementação do PSDNI no que respeita ao destacamento de mulheres em missões de paz?

Sobre os grupos alvo do PSDNI

7. Quais as percepções sobre a aplicação das medidas do Plano no Exército?

8. Estas percepções são tidas em conta para a implementação de futuros planos/medidas?

Resultados e sucesso da implementação

9. De acordo com Carreiras (2011), certas medidas institucionais ou organizacionais podem ser recebidas com resistência caso sejam implementadas com pressão e pouca adaptação à realidade das FA, produzindo, por fim, resultados contraproducentes ou neutros. Qual a sua apreciação em relação a esta observação relacionando-a com a forma de implementação das medidas do PSDNI na Força Aérea?
10. Qual a sua apreciação sobre a institucionalização dos princípios MPS no Exército?

Sobre a implementação do PSDNI na Marinha, as repostas às questões foram submetidas diretamente no guião previamente enviado, pela Capitão-tenente Ivone Carapeta, atual Chefe do Gabinete de Perspetiva de Género (GPG) da Marinha desde maio de 2024, por email no dia 2 de setembro, às 11:56 horas:

1. Quais as suas funções e trabalho relacionado com a Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS) e os Planos Setoriais da Defesa Nacional para a Igualdade (PSDNI)?

Implementação

2. Como se caracterizou o processo de implementação do PSDNI e dos princípios da Agenda MPS no domínio da Marinha?
3. Quais os contributos da Marinha para a implementação e conceção de medidas e objetivos dos Planos Setoriais da Defesa Nacional para a Igualdade?

Adoção das medidas

4. Quais foram os pontos fracos e os pontos fortes da adoção/implementação das medidas na Marinha?
5. De acordo com literatura, a Marinha é o ramo das FA com menos mulheres, apresentando, contudo, um crescimento positivo que acompanha os outros ramos, pelo menos até ao ano de 2020. Qual considera ser o principal fator para este número e qual o ponto focal da ação do PSDNI para esta questão na Marinha?

Presença de mulheres em missões e operações internacionais e de paz

6. Qual o balanço que faz da implementação do PSDNI no que respeita ao destacamento de mulheres em missões de paz na Marinha?

Sobre os grupos alvo do PSDNI

7. Quais as percepções sobre a aplicação das medidas do Plano na Marinha?

8. Estas percepções são tidas em conta para a implementação de futuros planos/medidas?

Resultados e sucesso da implementação do PSDNI

9. De acordo com Carreiras (2011), certas medidas institucionais ou organizacionais podem ser recebidas com resistência caso sejam implementadas com pressão e pouca adaptação à realidade das FA, produzindo, por fim, resultados contraproducentes ou neutros. Qual a sua apreciação em relação a esta observação relacionando-a com a forma de implementação das medidas do PSDNI na Força Aérea?
10. Qual a sua apreciação sobre a institucionalização dos princípios MPS na Marinha?

ANEXO B. Análise dos Planos Nacionais de Ação

A elaboração dos Planos Nacionais de Ação (PNA) foi realizada com a cooperação de diversos grupos de trabalho compostos por especialistas do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Ministério da Defesa, do Ministério da Administração Interna, do Ministério da Justiça e da Presidência do Conselho de Ministros, a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), juntamente com sectores da sociedade civil, como universidades e organizações não governamentais, com o objetivo de implementar e adotar as medidas da RCSNU n.º1325 e da Agenda Mulheres, Paz e Segurança em Portugal de forma a promover a integração da perspetiva da igualdade de género nos processos da construção de paz, defesa e segurança. (CIG, 2023).

O I PNA (2009-2013)

O primeiro PNA, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2009, com a vigência de 5 anos, surge num contexto internacional e nacional de consolidação de políticas no domínio da igualdade de género, como o III Plano Nacional para a Igualdade — Cidadania e Género (2007 -2010) e, mais tarde, o IV Plano Nacional para a Igualdade – Género, Cidadania e Não Discriminação (2011- 2013). Neste Plano foram definidos como responsáveis pela sua coordenação e implementação, o Governo e da Administração Pública, prevendo a constituição de um grupo de trabalho responsável pela implementação do PNA. É relevante, também, a importância do envolvimento da sociedade civil no processo de implementação do plano. Os seus objetivos são:

- 1) O aumento da participação das mulheres e da dimensão da igualdade de género nos processos de construção da paz e em todos os níveis de decisão;
- 2) Promover e proteger o respeito pelos direitos humanos das mulheres, raparigas e meninas nas zonas de conflito e pós-conflito;
- 3) Divulgar a temática MPS através da formação e sensibilização de entidades decisoras e da opinião pública.

Foram realizados 2 relatórios intercalares de execução do PNA elaborados pela CIG, em 2012 e 2013, apresentando no final da sua vigência, em 2014, um estudo de avaliação do plano. Este último relatório foi realizado pelo Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (CIEG) do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP), em cooperação com a CIG. É uma avaliação externa e independente, que tem como objetivo elaborar recomendações orientadoras para a elaboração de futuros planos, sobre o conteúdo e execução das medidas do plano. O plano foi avaliado com o auxílio dos relatórios intercalares, através de uma metodologia SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*, que aponta os pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças da implementação do plano. Esta avaliação tem um carácter sumativo, ou seja, uma avaliação de resultados realizada após o final da data de vigência da política onde se apuram os resultados e o seu grau de

sucesso, através da constatação do alcance dos objetivos e medidas, permitindo “processos de aprendizagem nas entidades envolvidas” (Ferrão e Paixão, 2018, p.19).

A avaliação feita considera o conteúdo da política bastante diverso e com uma ampla quantidade de atividades. No entanto, apesar da importância e da sua dimensão, o plano revelou a indefinição dos pontos de conexão das orientações com os objetivos estratégicos. Existem inúmeros objetivos e metas, o que acaba por dificultar a sua perceção e conexão. Este enquadramento não permitiu aferir um entendimento sobre a “adequabilidade do PNA à realidade portuguesa em contexto de cooperação internacional” (Centro Interdisciplinar de Estudos de Género, 2014, p. 29).

Foi possível aferir, também, a falta de um diagnóstico ou avaliação ex ante do plano que revela a falta de um “cenário de partida” inviabilizando “um entendimento profundo dos critérios e fundamentos” (Centro Interdisciplinar de Estudos de Género, 2014) da estratégia e operação. Esta avaliação aponta, assim, para a desarticulação de objetivos e atividades como um dos grandes defeitos da implementação, devido a falhas na formulação dos objetivos estratégicos e específicos, na formulação de atividades e devido à ausência de uma avaliação ex ante.

A sistematização dos objetivos específicos, das atividades e dos indicadores de resultado é crítica “para as fases de implementação, monitorização e avaliação” (Centro Interdisciplinar de Estudos de Género, 2014, p.30). De acordo com a avaliação realizada pelo Centro Interdisciplinar de Estudos de Género (2014), esta sistematização revela-se fraca, atribuindo tais falhas a quatro fatores determinantes:

- a) Ausência de um responsável principal para o PNA ou de entidades envolvidas;
- b) Indefinição de indicadores;
- c) Omissão de resultados esperados;
- d) Inexistência de calendarizações.

Apesar destes pontos fracos, a avaliação possível de resultados concluiu o grau de execução do PNA como bastante positivo, com 86,6% das atividades previstas executadas.

Em síntese, considera-se que o I PNA tenha sido bastante positivo na medida em que sensibilizou e difundiu a formação sobre o tema Mulheres, Paz e Segurança como uma questão relevante nas tomadas de decisão e políticas públicas a nível nacional e entre os atores envolvidos nos processos de construção de paz, mostrando um grau de execução relativamente completo. No entanto, os pontos fracos na própria formulação e implementação de medidas, sem indicadores, sem estabelecer atores responsáveis e sem identificar os pontos de ligação dos objetivos com as atividades, impediram uma análise mais aprofundada “do grau do cumprimento do Plano” (Centro Interdisciplinar de Estudos de Género, 2014, p.53).

O II PNA (2014-2018)

A adoção do segundo Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança, foi determinada pela medida 64 do V Plano Nacional para a Igualdade de Género, Cidadania e Não-discriminação (2014 - 2017), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2013, de 31 de dezembro. O II PNA 1325 foi homologado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2014, com as recomendações da avaliação do I PNA, designando a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG) como a entidade coordenadora do II PNA.

O plano seguiu objetivos estratégicos semelhantes ao primeiro, desde promover a participação de mulheres nos processos de construção da paz e segurança, promover os objetivos da RCSNU 1325 (2000) na ação externa de Portugal, à difusão do conhecimento sobre a temática MPS, sensibilizando tomadas de decisão e a comunidade. Mantem-se a componente sobre a relevância do envolvimento da sociedade civil.

A CIG realizou, novamente, os relatórios intercalares de monitorização do plano em 2015, 2016 e 2017 que auxiliaram na elaboração do estudo de uma avaliação externa do Plano, no final da sua vigência. A avaliação feita pela Logframe teve como objetivo a análise da coerência dos objetivos definidos pela política, bem como da implementação e desenho, o que influencia a qualidade dos processos de avaliação. É feita uma combinação de métodos, a análise do sistema de atores, uma análise de causalidade e a “Abordagem multi-método (...) da Teoria da Mudança que sustenta o II PNA 1325.” (Logframe, 2018, p. 18).

O estudo começa por apontar dificuldades em recolher informações sobre as perceções dos atores fundamentais do Plano por via de entrevistas, identificando também que o questionário realizado não teve a quantidade de respostas desejada. À semelhança da avaliação do primeiro Plano, existiram constrangimentos na análise e na obtenção de dados mensuráveis relativos às medidas do plano e à ação de organismos envolvidos. Consideraram os indicadores adequados, mas incompletos e é apontada, também, a adequação das áreas estratégicas do plano face aos objetivos definidos. Porém, os entrevistados para esta avaliação afirmam que os objetivos, tal como no I Plano, demonstram uma grande abrangência, o que dificulta a sua definição, e, conseqüentemente, a sua concretização.

Ao nível dos resultados alcançados pelo Plano, mostra-se mais uma vez “a dificuldade em avaliar o verdadeiro impacto do plano, pela falta de metas estabelecidas” (Logframe, 2018, p.47). A perceção global dos entrevistados e da avaliação de resultados efetuada, apresenta a ideia de uma baixa concretização das medidas, apesar dos dados expressos pelos relatórios intercalares indiquem a evolução de alguns dados. Isto pode dever-se, não só à questão dos indicadores e à abrangência dos objetivos e medidas, como ao desconhecimento da agenda MPS. De acordo com a Logframe (2018), a perceção dos

entrevistados de um estudo de 2013 demonstram um desconhecimento da Resolução e da sua implementação em Portugal.

A avaliação conclui que esse baixo nível de concretização, provém da pouca eficácia na implementação e do plano ser demasiado abrangente e pouco evidente para as entidades intervenientes. No entanto, o plano é visto, mais uma vez, como um instrumento muito importante e positivo para a sensibilização sobre a Agenda e as questões de género a nível institucional contribuindo, dessa forma, para avanços significativos em Portugal, mostrando o interesse do Estado, da CIG, da Sociedade Civil e dos membros dos Grupos de trabalho em participarem ativamente na sua formulação e implementação.

Sobre a participação de mulheres em missões internacionais de construção da paz, como ajuda humanitária ou gestão de crises, não existem dados de todos os organismos envolvidos referentes a todos os anos de execução. Apesar de representarem ainda números reduzidos em relação aos homens em missões internacionais, o MNE deu prioridade às candidaturas do sexo feminino, divulgando os recrutamentos de oficiais militares para missões de paz da ONU, aos Ministérios da Defesa e da Administração Interna. Assim, considera-se que o setor da defesa tenha sido o que mais consolidou as medidas MPS (Logframe, 2018, p.48).

O III PNA (2019-2022)

O III Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança entra em vigor em 2019 com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2019, tendo terminado em 2022 e dando continuidade aos objetivos da Resolução n.º 1325 e aos compromissos internacionais e nacionais para a igualdade.

As recomendações da avaliação do II Plano foram consideradas na elaboração do terceiro e foram definidos indicadores, metas, calendário de atividades, e processos para uma mais operacional coordenação e monitorização do plano, bem como um maior envolvimento da sociedade civil (Plano Nacional de Ação Para Implementação Da Resolução Do Conselho de Segurança Das Nações Unidas N.o 1325 (2000), 2019). Foi também criada uma Comissão Técnica de Acompanhamento, a quem cabia o acompanhamento da monitorização, de relatórios de execução e um relatório final de execução do plano. A Comissão era composta por representantes das áreas administrativas da cidadania, da igualdade, dos Negócios Estrangeiros e da Defesa Nacional.

Quanto a orçamentos para cada atividade, ficou declarado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2019, ponto 10, que “a assunção de compromissos para a execução das medidas do III PNA depende da existência de fundos disponíveis por parte das entidades públicas competentes”. Assim, o plano não é dotado de planos orçamentais.

Em 2020 foi elaborado e publicado o único relatório intercalar do III Plano, sobre o ano de 2019. Este relatório apresenta um conteúdo bastante reduzido, atribuindo a pandemia de COVID-19 como uma das principais condicionantes dos poucos dados e recursos.

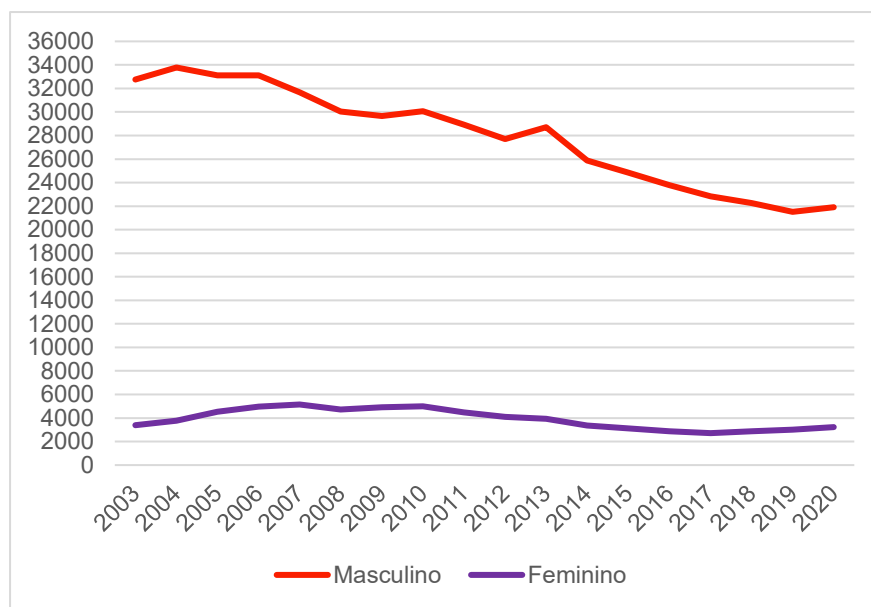
Quanto a números analisados no relatório sobre a representação feminina nas forças armadas:

- a) Secretaria Geral do MDN - 30% de mulheres nos cargos de decisão;
- b) Exército - integrou 35% de mulheres nas equipas de divulgação do Dia da Defesa Nacional.
- c) Na Força Aérea - aumento da percentagem de mulheres nas equipas de divulgação do Dia da Defesa Nacional na Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional.

De acordo com o relatório intercalar, das 19 medidas previstas para o ano de 2019, foram executadas 17, das quais não tiveram execução 3 medidas e 8 objetivos, correspondendo a um grau de execução bastante positivo de 85% das medidas e 88,88% dos objetivos.

Não foi publicado nenhum relatório final de execução ou avaliação do III PNA. De acordo com a Plataforma Portuguesa das ONGD: “Em 2025, ainda aguardamos a aprovação do IV Plano.”.

ANEXO C. Evolução do número do militares em Portugal, por sexo



Fonte: Elaboração própria. Dados retirados dos Anuários Estatísticos da Defesa Nacional, 2003-2020.