

A Igualdade de Género na União Europeia: a implementação da agenda mulheres, paz e segurança

Luís Malheiro¹, Sofia Menezes², João Reis³, Paulo Machado⁴,
Ana Romão⁵, Fernando Bessa⁶

**malheiro.lcr@gnr.pt; menezes.sofia@gmail.com; joao.reis@ulusofona.pt;
paulo.machado@academiamilitar.pt; anaromao300@gmail.com; a15277@hotmail.com**

¹ Centro de Investigação Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar, Academia Militar, Instituto Universitário Militar, Rua Gomes Freire, 1669-203, Lisboa, Portugal

² Centro de Investigação Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar, Academia Militar, Instituto Universitário Militar, Rua Gomes Freire, 1669-203, Lisboa, Portugal

³ Industrial Engineering and Management, Faculty of Engineering, Lusófona University and EIGeS, Campo Grande, 1749-024 Lisbon, Portugal

⁴ Centro de Investigação Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar, Academia Militar, Instituto Universitário Militar, Rua Gomes Freire, 1669-203, Lisboa, Portugal

⁵ Centro de Investigação Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar, Academia Militar, Instituto Universitário Militar, Rua Gomes Freire, 1669-203, Lisboa, Portugal

⁶ Centro de Investigação de Estudos de Sociologia, Avenida Forças Armadas 16 - s2, 1600-082 Lisboa, Portugal

Pages: 28-50

Resumo: A presente investigação versa sobre a promoção da igualdade de género nas organizações de segurança da União Europeia. Face à aprendizagem decorrente das ações dos vinte anos da implementação da agenda mulheres, paz e segurança que enfatizam os desafios que subsistem na sua adoção, surgiu a questão que guiou o presente estudo: que fatores influenciam a implementação da agenda mulheres, paz e segurança na União Europeia? O estudo foi materializado na análise dos conceitos estruturantes que permitiram desenhar o modelo analítico criado para dar resposta à lacuna identificada. Em seguida, o estudo foi reforçado pela comparação dos resultados da mensuração de fatores, recolhidos junto de organizações do espectro da segurança da União Europeia, que apresentam diversos níveis de implementação da agenda. A investigação permitiu sublinhar a importância da fase de implementação da agenda, ao nível institucional, para promoção da mudança sendo crucial: explicitar a igualdade nos documentos internos e nos objetivos para o dirigente máximo; estabelecer regras sobre o respeito pela dignidade das mulheres e dos homens no local de trabalho; incluir a perspectiva de género no orçamento e alocar verbas; estabelecer o princípio da não discriminação e a promoção da igualdade nos planos de formação, promovendo a realização de formações; divulgar os direitos e deveres dos trabalhadores sobre igualdade e não discriminação; fomentar políticas sectoriais que reforcem a igualdade; enfatizar a igualdade no planeamento estratégico; e delinear e levar a cabo um plano para implementar a agenda.

Palavras-chave: agenda mulheres, paz e segurança; União Europeia, igualdade de género; implementação; segurança.

Gender Equality in the European Union: the implementation of the women, peace, and security agenda

Abstract: This research focuses on the promotion of gender equality in the security institutions of the European Union. Given the objectives of the Guard's strategy and the learning from the activities of the twenty years of implementation of the women, peace and security agenda that emphasize the challenges that persist after its adoption, the question that guided this study arose: what factors influence the implementation of the women, peace, and security agenda in the European Union? The study was developed through the analysis of the structuring concepts that allowed the analytical model to be created as a response to the identified gap. This study was reinforced by the comparison of the results from data measurements, collected from institutions in the European Union's security spectrum, that commit to different levels of implementation of the agenda. The research has highlighted the importance of the implementation phase of the agenda, at the institutional level, promoting change crucial towards: making equality explicit in internal documents, and in the objectives for the top executive; establishing rules on respecting the dignity of women and men in the workplace; including the gender perspective in the budget and allocating funds; establishing the principle of non-discrimination and the promotion of equality in training plans, promoting training; disseminating the rights and duties of employees on equality and non-discrimination; fostering sectoral policies that reinforce equality; emphasizing equality in strategic planning and having a plan to implement the agenda.

Keywords: women, peace, and security agenda; European Union; Gender equality; implementation; security.

1. Introdução

A procura por um tema atual e relevante, no âmbito da estratégia institucional da Guarda Nacional Republicana em Portugal (GNR, 2021), revelou que um dos tópicos da oitava linha de orientação estratégica está ligada à agenda mulheres, paz e segurança (MPS) e ao impacto desproporcional que os conflitos têm sobre mulheres e crianças.

Face a experiências de investigação anteriores (Malheiro, 2020; Bessa & Malheiro, 2020; Carreiras, Silva, & Malheiro, 2021), tendo por base a experiência e conhecimento já adquiridos, bem como a convicção da pertinência, atualidade e centralidade do tema nas organizações ligadas à segurança, foram selecionados como objetivo central de estudo: avaliar os fatores que influenciam a implementação da agenda MPS na União Europeia (UE). Associado a este objetivo central, foram delineados quatro objetivos específicos com o intuito de analisar o comportamento das variáveis (1) motivação; (2) recursos/obstáculos; (3) outras políticas; (4) ambiente externo, nos casos em análise.

Do mesmo modo, com o propósito de garantir que os objetivos são atingidos, foi redigida a seguinte questão central: que fatores influenciam a implementação da agenda mulheres, paz e segurança na União Europeia? Paralelamente a pergunta central

também desagregada, sendo identificadas quatro questões derivadas alinhadas com os objetivos específicos nos casos em análise: qual é o comportamento das variáveis (1) motivação; (2) recursos/obstáculos; (3) outras políticas; (4) ambiente externo, nos casos em análise?

Face à problematização, ao conhecimento adquirido na revisão da literatura e do modelo analítico identificado, a hipótese central sugere que: os fatores que influenciam a implementação da agenda MPS decorrem das diferenças existentes nas variáveis motivação, recursos/obstáculos, outras políticas e ambiente externo, dos casos em análise.

Assim, este estudo segue um raciocínio hipotético-dedutivo e uma estratégia mista, baseado num estudo de caso, recolhendo dados, num único momento, com recurso a entrevistas estruturadas (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2019).

O estudo está delimitado ao exame da implementação da agenda MPS nas organizações do espectro da segurança dos países da UE, está organizado em duas partes (a ancoragem teórica e os resultados) e foram seguidas orientações metodológicas sugeridas por Santos e Lima (2019).

2. Ancoragem teórica e concetual

Nesta divisão do texto, será abordada toda a ancoragem teórica e concetual da agenda MPS. Inicia com o estudo da igualdade de género e os instrumentos de regulação internacional, segue com a análise no contexto da UE e termina com a explicação do caso nacional e a sua ligação à implementação da agenda pelas organizações.

2.1. A igualdade de género e os instrumentos de regulação internacional

A igualdade, enquanto princípio, consta na Constituição da República Portuguesa (art.º 13.º), desde a versão original de 1976. Desde então, a igualdade de oportunidades e de direitos entre homens e mulheres surge mencionada em diversos documentos que regem a vivência em sociedade, como é o caso da Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 maio. Este diploma, que define a estratégia para a igualdade, referencia muitos outros, desde a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, à Estratégia do Conselho da Europa para a Igualdade entre Mulheres e Homens 2018-2023, ou o Pacto Europeu para a Igualdade entre Homens e Mulheres 2011-2020.

Esta diversidade de instrumentos, sendo relevante e exemplificativa da importância do tema, também parece colocar em relevo as insuficiências de ações desenvolvidas nos vários domínios, com especial relevância para o da segurança. De facto, considerando que consolidar a igualdade de género nas áreas da segurança não significa eliminar a diferença, mas empoderar pessoas diferentes igualmente (Carreiras *et al.*, 2021), seguramente que ainda não se fez tudo.

Cientes desta realidade, em 2000, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, 2000) aprovou, por unanimidade, a Resolução 1325 sobre a agenda MPS, que materializa uma das primeiras ações para implementação da igualdade de género no campo da segurança. Este documento, representa o primeiro olhar da Organização das Nações

Unidas (ONU) sobre o impacto do conflito armado na vida de mulheres e crianças e sobre os contributos que as mulheres podem proporcionar para a resolução de conflitos e para a manutenção da paz. Além disso, é afirmada a sub-representação destas nos processos de paz e sublinhada a necessidade de uma participação igualitária, das ações de prevenção até às de pós-conflito. O diploma surge no seguimento de indicadores que relacionavam a igualdade com o desenvolvimento, e na sequência das Conferências Mundiais sobre as Mulheres organizadas pela ONU em Nairobi (1985) e em Pequim (1995), além de outros eventos como: os crimes contra mulheres na ex-Jugoslávia e no Ruanda. Esta Resolução, e as nove que se seguiram, moldaram, e moldam ainda, o pensamento sobre o género na segurança internacional (Barnes & Ikpe, 2011).

Após este primeiro passo, países e organizações de segurança internacionais e regionais desenvolveram esforços para implementar a agenda, criando um conjunto significativo de instrumentos de política (Davies & True, 2019). Uma parte significativa dos membros da ONU tem vindo a implementar Planos Nacionais de Ação (PNA) para fomentar a adoção da agenda MPS, sendo que, em setembro de 2021, noventa e oito países (51% dos membros da ONU) já possuíam um PNA.

Não obstante estas iniciativas, no vigésimo primeiro aniversário da RCSNU 1325, verificou-se que muito do entusiasmo inicial não se encontrava traduzido em avanços consolidados. Não se contestando a importância da Resolução, o carácter inovador e o inegável avanço na sensibilização sobre o tema, as avaliações políticas e académicas de amplo espectro convergem e sublinham que o objetivo inicial ainda está longe da sua concretização: igualdade efetiva, e não normativa, entre homens e mulheres (Carreiras, 2006; Olsson & Tejpar, 2009; Organização das Nações Unidas [ONU], 2015).

Os principais desafios apontados prendem-se com: poucos recursos humanos e materiais alocados em exclusividade à implementação da agenda; falta de envolvimento dos dirigentes de topo; documentos de implementação ambíguos; e inexistência de mecanismos de responsabilização (Olsson & Sundström, 2013).

Ainda assim, quer ao nível da ONU, que ao nível de outras organizações como a UE ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) surgiram, e continuam a surgir, diversas políticas públicas neste campo. Neste sentido, a próxima secção do texto é dedicada a aprofundar a agenda na UE.

2.2. A agenda Mulheres, Paz e Segurança na União Europeia

O artigo 22º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece que deve ser garantida a igualdade entre mulheres e homens e, tal como em outros domínios, o Tribunal de Justiça da União tem lembrado a necessidade de se respeitar os direitos fundamentais previstos na Carta (Gil, 2021).

Neste sentido, são vários os esforços que se têm vindo a desenvolver, nas mais diversas áreas, para implementar a agenda. Porém, continuam a existir limitações. As principais debilidades da implementação da agenda ao nível europeu foram sintetizadas por Barnes e Ikpe (2011) e por Olsson e Sundström (2013). Como corolário das suas investigações, estes autores sublinham as seguintes debilidades: o risco de a dimensão de proteção ser sobrevalorizada em detrimento da dimensão de participação; a marginalidade da

comprehensive approach e o facto de as preocupações com as questões de género na Política Comum de Segurança e Defesa ser traduzida nos poucos recursos e na ausência de mulheres em posições de destaque; défice de responsabilização pela não implementação; capacidade limitada de envolvimento com parceiros locais, designadamente grupos e redes de mulheres.

Não sendo estas limitações exclusivas da UE, mas os estudos anteriores a sublinham fragilidades requerem que se aprofunde a investigação e se identifique o que foi obtido após a publicação dos resultados.

No seguimento das conclusões do Conselho da União Europeia (2018), sobre a agenda MPS, foi adotada a Abordagem Estratégica da UE para a agenda MPS, sob a coordenação do Serviço Europeu para a Ação Externa. Esta abordagem pretende destacar o forte empenho e esforço da UE na implementação eficaz da Resolução 1325 e fornecer orientações sobre a operacionalização da igualdade de género e do empoderamento das mulheres nas ações externas da UE com base numa abordagem holística. A materialização desta estratégia preconiza quatro pilares: a participação (plena e igualitária, das mulheres em todos os níveis de representação e tomada de decisão); a prevenção (incorporação de uma perspetiva de género e participação das mulheres na prevenção do surgimento de conflitos); a proteção (direitos de proteção específicos para as mulheres e meninas em ambientes de conflito e pós-conflito); a recuperação (acesso a serviços de saúde e aconselhamento para traumas em situações de conflito e pós-conflito).

Neste sentido, dentro das mais variadas missões e operações militares e civis que têm sido implementadas, é evidente o esforço desenvolvido para a efetivação da agenda (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2021). Esta procura de efetivação da integração de género em todas as ações e liderança pelo exemplo da promoção da igualdade de género é levada a cabo, por exemplo, na EULEX Kosovo (formação para investigadores da polícia sobre a violência de género e/ou campanhas de sensibilização para denunciar casos de violência sexual); EUCAP Sahel Mali (mulheres no setor de segurança, proteção contra violência e apoio às vítimas) e; EUMM Georgia (patrulhas mistas; recolha de dados desagregados por sexo, relatórios com perspetiva de género, acesso a serviços sobre a violência de género e mulheres em mecanismos de resolução de conflitos).

No entanto, conforme referiu a Gender/WPS Adviser Lina Andeer, da *Civilian Planning and Conduct Capability* do Serviço Europeu para a Ação Externa (2021), no âmbito dos 20 anos da agenda, apenas 24% dos funcionários internacionais são mulheres (em 2007 eram 13%), em operações são apenas 18% e só existe uma mulher a liderar uma missão no terreno.

Face a estes resultados, afigura-se como crucial continuar a monitorizar estas ações, mas importará sobretudo investigar o comportamento da política pública que se encontra em fase de implementação, ou seja, o Plano de Ação da UE sobre Mulheres, Paz e Segurança 2019-2024 (Conselho da União Europeia, 2019). Este plano de ação define um conjunto de iniciativas de curto prazo (até o final de 2020), iniciativas de médio prazo (as pontes entre as ações de curto e longo prazo e que devem ser alcançadas até 2022); e iniciativas de longo prazo que fornecem direção a seguir e definem as prioridades para o trabalho contínuo até 2024. As ações definidas estão alinhadas com os quatro pilares da estratégia da UE (participação, prevenção, proteção e recuperação), sendo ainda apresentados

os responsáveis pelo seu cumprimento. A responsabilidade pelo cumprimento de algumas ações é do Serviço Europeu para a Ação Externa. No entanto, na sua maioria, a responsabilidade recai nos Estados Membros.

Deste modo, sobressai a centralidade dos planos nacionais de ação para a prossecução dos objetivos nacionais, que devem estar alinhados com os objetivos mais globais das organizações de que fazem parte, como, por exemplo, a União Europeia. A próxima secção de texto é dedicada ao estudo do caso nacional que pretende ilustrar, não só o desenho dos planos nacionais de ação, mas também a interpretação que as organizações fazem desses planos e as fragilidades que persistem.

2.3.A adoção da agenda pelas organizações, o caso português

Portugal, não sendo exceção de todas estas dinâmicas, já publicou e implementou três PNA, através das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 71/2009, de 25 de agosto; n.º 50/2014, de 26 agosto; e n.º 33/2019, de 15 fevereiro. No entanto, não sendo exceção das dinâmicas de implementação, também não o é no campo dos desafios que persistem à adoção da agenda ao nível institucional (Malheiro, 2020; Bessa & Malheiro, 2020).

Não obstante, continuam a verificar-se limitações em todas as organizações nacionais com responsabilidade pela implementação e a constatar que o nível de adoção da agenda difere entre organizações, sejam elas as Forças Armadas, as Forças e Serviços de Segurança ou outras. De facto, o conjunto de organizações que podem considerar-se centrais na adoção da agenda, apresenta níveis muito díspares nos indicadores relacionados com a tradução da agenda para a prática. Nomeadamente: taxa de feminização (global e dos dirigentes), participação de mulheres em missões no exterior, no âmbito da segurança; ou estruturas dedicadas em permanência a este tema (Meireles, 2018; Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional [DGRDN], 2020; Gabinete do Ministro da Administração Interna [GMAI], 2021).

Conhecem-se algumas variáveis que condicionam os indicadores anteriores, como sendo a entrada tardia das mulheres para as Forças Armadas e Forças de Segurança, bem como a necessidade de permanência de um tempo mínimo num posto hierárquico para ascender ao seguinte. Porém, estes circunstancialismos deveriam afetar de igual modo todas as organizações e tal não se verifica. Por exemplo, a percentagem de mulheres, em 2020, na Polícia de Segurança Pública (PSP) era de 10% (GMAI, 2021) e nas Forças Armadas, no final de 2019, de 12% (DGRDN, 2020), apesar de a PSP ter eliminado as barreiras à entrada vinte anos antes, 1971/72 e 1994/95, respetivamente (Ministério da Administração Interna [MAI], 2014). No entanto, a taxa de feminização da PSP é superior à da GNR, que se situava nos 9% em 2020 (GMAI, 2021). Por outro lado, no Ministério da Defesa Nacional (MDN, 2014; MDN, 2019) já foram criados dois planos para desagregar as medidas do PNA para as Forças Armadas, mas para as Forças de Segurança ainda não existem planos semelhantes. Apesar disso, é importante mencionar que antes da elaboração do primeiro PNA em Portugal, e antes dos respetivos planos setoriais dos ministérios, as Forças Armadas tinham uma taxa de feminização de 14,4% e, dez anos depois, com todas as políticas públicas adotadas, a taxa reduziu para 12% (DGRDN, 2020). Além disto, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no ano de 2020, tinha uma taxa de feminização global de 44% e não possuía uma estrutura específica para tratar esta área (GMAI, 2021).

Verifica-se que, mais de vinte anos após a aprovação da Resolução 1325, os desafios que a agenda enfrenta são reais e múltiplos e as respostas existentes não são completas, criando a necessidade de se reforçar o estudo das políticas nacionais, destinadas à sua implementação, para se entender a natureza desses mesmos desafios e adotar as modalidades mais pertinentes para os superar.

Um estudo recente, que dedica atenção às condições e contextos específicos de implementação da agenda a nível institucional (Malheiro, 2020), conclui que existe motivação para implementar a agenda, pese embora o seu estado embrionário. Este estudo ainda sublinha a importância da alocação de recursos em permanência para esta área, a necessidade de incorporar este assunto no planeamento estratégico institucional e a existência de políticas setoriais que fomentem a agenda.

Não obstante a existência do estudo anterior, sabe-se que a atenção dispensada a nível doméstico tem sido menor do que a dirigida ao nível da arena internacional. Muitos dos estudos conduzidos a nível interno centram os esforços de pesquisa na avaliação da implementação dos PNA, frequentemente adotados numa perspetiva burocrática e com base em indicadores quantitativos formais e não em estudos qualitativos aprofundados (Equipa de avaliação externa do II plano, 2018). Não contestando a necessidade da existência de indicadores quantitativos, afigura-se necessário ir mais além e integrar mais informação. Por exemplo, considera-se fundamental aliar o conhecimento sobre os conteúdos programáticos e/ou transferência de conhecimento à simples recolha do número de formandos presentes ou número de sessões sobre a agenda MPS.

Tendo em consideração as políticas fundamentais para promover a mudança, ainda que estas sejam mais motivadas por questões de legitimidade e pressão internacional do que por uma firme convicção de que tais mecanismos afetarão positivamente as organizações, é importante mencionar que são políticas que não se traduzem imediatamente em práticas (Barnes & Ikpe, 2011).

As explicações existentes na literatura sobre os fatores que influenciam a implementação (entrada tardia das mulheres nas organizações, falta de recursos ou inexistência de ligação a documentos estratégicos) não podem ser consideradas satisfatórias, pois não explicam todos os diferentes arranjos das variáveis que as organizações apresentam.

Em tal contexto, torna-se necessário recorrer a modelos analíticos que possibilitem a recolha de informação adicional, primária, com potencial para dirimir a lacuna de conhecimento existente e identificado na pergunta central do estudo. Concretamente, a factualidade de as políticas públicas serem transversais aos diversos países e organizações (Resolução, PNA, políticas setoriais e planos institucionais), obriga a incorporar neste estudo o conhecimento proveniente desta área do saber.

Deste modo, a ferramenta de análise terá de ser selecionada de entre as que permitem examinar as dinâmicas de implementação e avaliação como um todo, sem ignorar as potenciais tensões entre realidade e a narração das políticas públicas (Mota, 2020). Recorrendo à visão de Rocha (2010) sobre a diversidade de modelos, aos estudos sobre a avaliação de políticas públicas (Ferrão e Paixão, 2018) e aos autores mais clássicos (Cohen, March, & Olsen, 1972; Kingdon, 1995; Zahariadis, 1995; Matland, 1995; Fischer, Miller, & Sidney, 2007; Rodrigues & Silva, 2012), ressalta como modelo mais capaz

para a discussão da presente problemática o modelo unificado de inovação (Berry & Berry, 2007).

Berry e Berry (2007) afirmam que a probabilidade de uma medida ser adotada por um Estado (i), num determinado período (t), pode ser determinada pela equação:

$$\text{Adoção}_{i,t} = f(\text{motivação}_{i,t}, \text{recursos/obstáculos}_{i,t}, \text{outras políticas}_{i,t}, \text{ambiente externo}_{i,t})$$

A variável motivação está associada ao comprometimento dos atores para implementar a medida. Os recursos/obstáculos estudam os impedimentos à inovação; as outras políticas analisam a diversidade de temas que o Estado está a tratar; o ambiente externo visa compreender o posicionamento dos restantes atores. Conforme descrito, apesar de o modelo possuir potencialidades, carece de melhorias, sobretudo por ter sido desenhado para a realidade dos governos estaduais dos Estados Unidos da América. No entanto, considerando que o modelo já foi testado na realidade nacional e no âmbito da política pública em estudo (Malheiro, 2020), afigura-se que também poderá ser replicado para os restantes países europeus, com as devidas adaptações.

Este modelo, depois de replicado, permitiu densificar as variáveis que decorrem do mesmo. No entanto, para obtenção de pistas de respostas consolidadas, será ainda necessário utilizar o método comparado (Oyen, 1990) para examinar os casos em análise: as organizações da área da segurança dos diversos países da UE que integraram o estudo. Assim, depois de se detalhar a metodologia e método na próxima divisão do texto, serão analisados os dados recolhidos.

3. Metodologia e método

O presente estudo, do ponto de vista axiológico é ético, ontologicamente enquadra-se no relativismo e epistemologicamente situa-se no interpretativismo, pois assenta numa determinada visão da sociedade (Easterby-Smith, Thorpe, & Jackson, 2015).

No que concerne ao raciocínio seguido, face à problematização e pistas existentes na literatura, a opção recaiu no método hipotético-dedutivo. De facto, utilizou-se a teoria para construir uma hipótese que foi testada para efetuar generalizações a partir das observações efetuadas (Mill, 1984; Santos & Lima, 2019).

Depois de se escolher e justificar o raciocínio, importa referir a estratégia metodológica. Assim, importa referir que a observação isolada do arranjo das variáveis (motivação, recursos/obstáculos, outras políticas e ambiente externo) de cada caso não permite validar, ou refutar, a hipótese delineada. Deste modo, foi crucial usar o método comparado (Oyen, 1990) para observar o arranjo das variáveis dos casos em análise: as organizações de segurança dos diversos países da UE que participaram no estudo. Objetivamente, utilizou-se o desenho denominado por *the most similar systems*, pois considera-se que os casos em estudo (organizações de segurança dos países da UE) são semelhantes em muitas características, mas diferem no elemento a analisar (implementação da agenda MPS) sendo que os fatores comuns não explicam as diferenças. Nestes termos, face às opções anteriores e à combinação de opções e de dados recolhidos, considera-se que uma estratégia mista é a mais apta para comparar as diferentes variáveis e os vários casos em estudo e garantir a resposta à questão central (Sartori & Morilo, 1991).

No que respeita ao desenho da pesquisa, estamos perante um estudo de caso, na medida que se está a estudar a implementação da agenda MPS, nas diversas organizações ligadas à segurança, nos países da UE (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2019). Também é um estudo transversal, uma vez que apenas foram recolhidos dados sobre um determinado caso, num momento temporal único (Santos & Lima, 2019).

A recolha de dados teve por base entrevistas estruturadas, baseadas numa amostragem por caso múltiplo, por homogeneização, porque se está perante a utilização do desenho *the most similar systems*, mas também porque “nos estudos qualitativos de grupos relativamente homogêneos o ponto de saturação é alcançado ao fim de 15 a 20 entrevistas” (Santos & Lima, 2019, p. 71). A identificação dos níveis de implementação, em cada caso, foi efetuada com recurso a uma questão de autodiagnóstico e validada com todos os outros elementos recolhidos.

A utilização deste desenho tem a vantagem de ser modular e permitir a replicação mediante a necessidade do investigador. A aplicação das entrevistas permitiu identificar o estado da arte ao nível da implementação, sendo a comparação dos casos extremos (que ainda não implementaram a agenda / que implementaram a agenda na totalidade) o contributo mais relevante para validação da hipótese.

4. Resultados

Conforme decorre do debate efetuado sobre a ancoragem teórica e concetual, o estudo da igualdade de género na UE, especificamente a implementação da agenda MPS, só pode ser realizado através da recolha de informação junto das organizações com responsabilidades na sua adoção. As próximas divisões analisam os dados que foram recolhidos, com recurso a entrevistas estruturadas, junto de organizações de segurança da UE. Estes dados poderão facultar elementos para densificar o estudo da agenda e reforçar os seus níveis de adoção. A divisão inicia com a caracterização das organizações, seguindo-se o ponto de situação sobre a agenda e os fatores críticos de sucesso na sua adoção, sugeridos pelos entrevistados.

4.1. Caracterização

Foram recolhidos dados junto de vinte e seis organizações de doze países europeus, com uma característica comum: desempenharem missões no espectro da segurança, onde se incluem os três ramos das Forças Armadas, organizações civis e Forças de Segurança (civis e *gendarmeries*). A representação das organizações, por país, é variável e está ligada à capacidade de recolha dos dados (quadro 1).

País	Áustria	Bulgária	República Checa	França	Grécia	Itália	Letónia	Lituânia	Polónia	Portugal	Roménia	Eslováquia
N.º de instituições por país	1	3	1	1	3	1	1	1	6	5	2	1
“Respostas que caracterizam a sua entidade”	Exército	Marinha, instituição militar	Força de Segurança	Exército	Forças Armadas, Força Aérea	Força Aérea	Exército	Instituição militar	Exército, Instituição civil, Força Aérea	Força de Segurança, Forças Armadas	Força Aérea, Marinha	Forças Armadas

Quadro 1 – Países e organizações

Através da análise do quadro 1, é possível verificar que a maioria das organizações, que participaram na entrevista são militares. Era expectável que tal acontecesse, devido aos canais que foram utilizados (gabinetes da igualdade de género e gabinetes Erasmus de instituições de ensino superior militar) para solicitar a participação no estudo às diferentes organizações.

Porém, é oportuno que se refira que a reduzida participação no presente estudo, considerando que foi enviado convite de entrevista a cerca de cem entidades, está em consonância com outras investigações que demonstram a falta de atenção para a implementação da agenda MPS, nomeadamente nas Forças de Segurança (Bessa & Malheiro, 2021). Contudo, olhando apenas para o campo das Forças de Segurança, foi possível recolher dados em três países diferentes (República Checa, Polónia e Portugal), os quais poderão ser utilizados em futuros estudos com o objetivo de identificar diferenças/semelhanças neste tipo de organizações de segurança.

Outra informação crucial, no campo da caracterização, prende-se com a autoavaliação do nível de implementação da agenda. O quadro 2 permite identificar que se conseguiu recolher dados em seis organizações onde a agenda se encontra totalmente implementada, em sete organizações que ainda não implementaram a agenda e em 13 onde a agenda foi implementada com limitações, características consideradas fundamentais para comparar e identificar padrões.

Como avalia a implementação da agenda MPS na sua	
Totalmente implementada	6
Implementada com limitações	13
Não implementada	7

Quadro 2 – Autoavaliação do nível de adoção da agenda MPS

Conforme demonstra o quadro 2, para a maioria das organizações, a agenda está “implementada com limitações,” apenas seis organizações escolheram a opção “totalmente implementada.” Esta implementação limitada, não se afigurando como um fator que afete a fiabilidade da recolha de dados e os resultados globais, obriga a referir que a autoavaliação do nível de execução da agenda pode ser influenciada por diferentes fatores (conhecimento da agenda e transparência nas respostas).

Relativamente ao retrato sociológico dos entrevistados, selecionados pelas organizações para responder à entrevista estruturada, verificou-se que a idade média é de 43 anos e que 58% dos respondentes são mulheres, 38% homens e que 4% respondeu “prefiro não divulgar.” Os entrevistados ocupam lugares cimeiros nas organizações: 12% são Diretores-Gerais Adjuntos, 4% Administradores, 35% Chefes de Departamento e 12% Chefes de Unidade. O grau académico acompanha este padrão: 35% possuem o grau de doutor e 58% o grau de mestre. A caracterização dos respondentes (idade, qualificações e posição ocupadas no interior da instituição) permite-nos afirmar que são atores relevantes no processo de implementação da agenda nas suas organizações.

4.2. Realidade institucional

Após a caracterização social, era pedido aos entrevistados que respondessem a um conjunto de questões sobre a situação da instituição no que concerne à implementação da agenda do MPS (quadro 3).

Pela análise do quadro 3, pode-se afirmar que a implementação da agenda é um trabalho em curso, uma vez que alguns fatores básicos ligados à igualdade de género não se encontram completamente implementados nas diferentes organizações. De facto, para os dois últimos fatores, relacionados com a alocação de recursos, é evidente a necessidade de alguma atenção, estando este resultado alinhado com estudos anteriores (ONU, 2015) sobre a implementação da agenda. Por outro lado, apesar de existir um fator que é amplamente adotado nas organizações e que está ligado à formação, constatou-se o mesmo não é transversal a todas as organizações.

Realidade nas instituições	Sim	Não	Não sabe	Não resp.
Os planos de formação incluem o princípio da não discriminação entre mulheres e homens e a promoção da igualdade entre homens e mulheres.	77%	12%	8%	4%
A instituição promove a participação na formação em matéria de igualdade entre mulheres e homens.	65%	15%	15%	4%
A comunicação interna e externa considera o princípio da não discriminação baseada no sexo e na utilização de formas gramaticais neutras.	65%	19%	12%	4%
A promoção da igualdade entre mulheres e homens está incluída nos objetivos do dirigente da instituição.	62%	19%	15%	4%
A igualdade entre mulheres e homens é expressa nos documentos internos.	62%	12%	23%	4%
A instituição elaborou regras sobre o respeito pela dignidade das mulheres e dos homens no local de trabalho.	62%	31%	8%	0%
As políticas sectoriais reforçam o princípio da igualdade entre homens e mulheres.	62%	15%	19%	4%
A instituição incentiva o aumento de homens e mulheres em atividades em que estão sub-representados.	58%	19%	23%	0%
A instituição divulga informação sobre os direitos e deveres dos trabalhadores masculinos e femininos sobre igualdade e não discriminação com base no sexo.	58%	31%	12%	0%
O planeamento estratégico menciona explicitamente a igualdade entre mulheres e homens.	31%	27%	35%	8%
A instituição tem um plano para implementar a agenda MPS.	27%	27%	35%	12%
A instituição inclui a perspetiva de género na elaboração do orçamento.	12%	42%	42%	4%
A instituição aloca uma percentagem do orçamento para a execução de ações relacionadas com a agenda MPS.	8%	46%	38%	8%

Quadro 3 – Realidade organizacional sobre a implementação da agenda MPS

Além do que foi referido, o quadro 3 permite ainda sublinhar a falta de conhecimentos sobre a agenda e/ou os principais conceitos que lhe estão associados. Em 11 organizações (42%), não sabem se a “perspetiva de género na elaboração do orçamento” foi ou não utilizada. Não estando a discutir-se a importância *per se* deste fator específico, será evidente a relevância de se conhecer o estado da arte e os principais termos para se promover alguma mudança.

O quadro 4 ilustra o aprofundamento da análise, comparando-se as organizações que têm a agenda totalmente implementada com aquelas que ainda não a implementaram.

Os resultados demonstram que existe uma ligação entre estes fatores e o nível de implementação da agenda MPS, uma vez que a sua presença de tais fatores é mais

notória nas organizações com a agenda totalmente implementada. Além disso, também volta a sobressair a relevância dos recursos por serem uma realidade nas organizações com a agenda implementada e mais ausentes onde a agenda ainda não foi adotada.

Realidade nas instituições	Totalmente implementada				Não implementada			
	Sim	Não	Não Sabe	Não resp.	Sim	Não	Não Sabe	Não resp.
A Instituição aloca uma percentagem do orçamento para a execução de ações relacionadas com a agenda MPS.	83%	0%	0%	17%	29%	43%	29%	0%
O planeamento estratégico menciona explicitamente a igualdade entre mulheres e homens.	83%	17%	0%	0%	43%	43%	14%	0%
A instituição elaborou regras sobre o respeito pela dignidade das mulheres e dos homens no local de trabalho.	83%	0%	17%	0%	43%	29%	29%	0%
A instituição tem um plano para implementar a agenda do MPS.	67%	17%	17%	0%	29%	43%	29%	0%
A promoção da igualdade entre mulheres e homens está incluída nos objetivos do dirigente da instituição.	67%	0%	17%	17%	57%	43%	0%	0%
A igualdade entre mulheres e homens é expressa nos documentos internos.	67%	0%	17%	17%	43%	43%	14%	0%
As políticas sectoriais reforçam o princípio da igualdade entre homens e mulheres.	67%	17%	17%	0%	29%	57%	14%	0%
A instituição incluí a perspetiva de género na elaboração do orçamento.	50%	0%	33%	17%	29%	29%	43%	0%
A instituição promove a participação na formação em matéria de igualdade entre mulheres e homens.	50%	0%	33%	17%	29%	57%	14%	0%
A comunicação interna e externa considera o princípio da não discriminação baseada no sexo e na utilização de formas gramaticais neutras.	33%	0%	50%	17%	29%	43%	29%	0%
Os planos de formação incluem o princípio da não discriminação entre mulheres e homens e a promoção da igualdade entre homens e mulheres.	33%	0%	33%	33%	14%	43%	43%	0%
A instituição incentiva o aumento de homens e mulheres em atividades em que estão sub-representados.	17%	0%	67%	17%	0%	86%	14%	0%
A instituição divulga informações sobre os direitos e deveres dos trabalhadores masculinos e femininos em termos de igualdade e não discriminação com base no sexo.	0%	17%	67%	17%	14%	71%	14%	0%

Quadro 4 – Realidade das organizações - implementada / não implementada

Uma das questões que importa acompanhar no futuro, pelos impactos que pode vir a proporcionar, prende-se com os resultados relacionados com as opções “não sei” e “não respondo”, sendo a percentagem destas duas opções maior no grupo de organizações com a agenda consolidada.

Relativamente às percentagens globais, as mesmas revelam que a presença de mulheres nas organizações permanece abaixo dos 15%, estando em linha com os resultados de estudos anteriores, com algumas exceções: caso do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras onde as mulheres representavam 45% do efetivo do Serviço (Malheiro, 2020). Analisando o desempenho de mulheres e homens com funções de Comandante ou Chefe, constatou-se que cinco organizações reportam menos de 1% de mulheres com estas funções e duas organizações reportam mesmo 0%.

No que diz respeito ao desempenho de tarefas operacionais por mulheres e homens, verificou-se que duas organizações reportam 100% das tarefas desempenhadas por homens, sendo evidente a tendência, neste sentido, nas restantes organizações. Apenas três organizações sublinham que não há discriminação neste domínio e que o equilíbrio é total.

Procurando o “número de participantes em eventos relacionados com a agenda MPS” constata-se que 13 organizações dizem não saber e que 10 indicam menos de oito participantes nestes eventos. Apenas três organizações reportam mais de mil participantes. Resultados semelhantes foram encontrados nas respostas relacionadas com os temas do número de formações sobre a agenda, nos últimos dois anos.

A grande maioria (23 respostas) à questão sobre a percentagem de mulheres candidatas a missões internacionais relacionadas com a prevenção de conflitos são inferiores a 5% ou “não sei”. A mesma tendência foi identificada na percentagem de mulheres destacadas para missões internacionais (23 respostas são inferiores a 5% ou “não sei”), o que parece indicar que em algumas das organizações não há a preocupação de recolher dados sobre o tema.

Os principais elementos recolhidos na questão aberta sobre os desafios à implementação da agenda sublinham: a falta de interesse das lideranças, a falta de perceção da relevância do assunto, a falta de motivação, as abordagens erradas e os recursos limitados.

Por último, procurou-se identificar os principais fatores de diferença (superior a 20%) presentes nas organizações que implementaram totalmente a agenda e que não existem nas organizações que ainda não a implementaram na totalidade (quadro 5).

Principais diferenças existentes na realidade nas instituições	Totalmente impl.	Não impl.	Diferença
	Sim	Sim	
A Instituição aloca uma percentagem do orçamento para a execução de ações relacionadas com a agenda MPS.	83 %	29 %	55%
O planeamento estratégico menciona explicitamente a igualdade entre mulheres e homens.	83 %	43 %	40%
A instituição elaborou regras sobre o respeito pela dignidade das mulheres e dos homens no local de trabalho.	83 %	43 %	40%
A instituição tem um plano para implementar a agenda do MPS.	67 %	29 %	38%
As políticas sectoriais reforçam o princípio da igualdade entre homens e mulheres.	67 %	29 %	38%
A igualdade entre mulheres e homens é expressa nos documentos internos.	67 %	43 %	24%
A instituição inclui a perspetiva de género na elaboração do orçamento.	50 %	29 %	21%
A instituição promove a participação na formação em matéria de igualdade entre mulheres e homens.	50 %	29 %	21%

Quadro 5 – Principais fatores de diferença presentes nas organizações

Pela análise do quadro 5, verifica-se que os três fatores que apresentam as maiores diferenças em percentagens são: alocação de recursos orçamentais, inclusão do tema no planeamento estratégico e, elaboração de regras sobre dignidade de mulheres e homens no local de trabalho. No entanto, estas são diferenças que, caso sejam percecionadas pelas chefias das diferentes organizações com a agenda não implementada, poderão ser facilmente colmatadas com a sua inclusão nos planos de implementação da agenda.

4.3.Fatores-chave na implementação

Este subponto baseou-se num conjunto de questões para recolher a experiência das organizações sobre os fatores-chave ligados à implementação da agenda MPS (quadro 6).

Fatores-chave na implementação	Média	ó
Incluir o princípio da não discriminação entre mulheres e homens e a promoção da <u>igualdade entre homens e mulheres nos planos de formação.</u>	3,43	0,71
Mencionar explicitamente a igualdade entre mulheres e homens no planeamento <u>estratégico.</u>	3,35	0,73
Incluir a promoção da igualdade entre mulheres e homens nos objetivos para o dirigente <u>da instituição.</u>	3,35	0,70
<u>Promover a participação na formação sobre a igualdade entre mulheres e homens.</u>	3,29	0,61
Mencionar expressamente a igualdade entre mulheres e homens nos planos e relatórios <u>internos.</u>	3,26	0,61
Divulgar informações sobre os direitos e deveres dos trabalhadores masculinos e <u>femininos em termos de igualdade e não discriminação com base no sexo.</u>	3,26	0,74
Publicar regras escritas sobre respeito e dignidade de mulheres e homens no local de <u>trabalho.</u>	3,25	0,83
Encorajar o aumento de homens e mulheres para atividades em que estão sub- <u>representados.</u>	3,17	0,70
<u>Políticas setoriais que promovam a agenda do MPS.</u>	3,10	0,68
Incluir o princípio da não discriminação baseada no sexo e a utilização de formas <u>gramaticais neutras na comunicação interna e externa.</u>	3,00	0,82
<u>Preparar e implementar um plano de promoção dos objetivos da agenda MPS.</u>	3,00	0,69
<u>Adotar a perspetiva de género da elaboração do orçamento.</u>	2,82	0,78
Atribuir uma percentagem do orçamento para a execução de ações relacionadas com a <u>agenda MPS.</u>	2,79	0,83

Escala: 1= Não é importante; 2=Pouco importante; 3=Importante; 4=Muito importante.

Quadro 6 – Fatores-chave na implementação

A análise do quadro 6 permite identificar que o fator considerado mais relevante na implementação é “incluir o princípio da não discriminação entre mulheres e homens e a promoção da igualdade entre homens e mulheres nos planos de formação.” Fatores como: “incluir a promoção da igualdade entre mulheres e homens nos objetivos para o dirigente da instituição” e “mencionar explicitamente a igualdade entre mulheres e homens no planeamento estratégico,” também obtiveram pontuações elevadas.

No que concerne aos fatores menos relevantes constata-se que: “atribuir uma percentagem do orçamento para a execução de ações relacionadas com a agenda MPS” e “adotar a perspetiva de género da elaboração do orçamento” obtiveram pontuações baixas.

Saliente-se que nenhum dos fatores recebeu a classificação “não é importante,” realidade que valida mais uma vez a ligação entre estas componentes e o nível de adoção da agenda. No entanto, pretende-se aprofundar a análise, de forma a poder contribuir para o desenvolvimento de sociedades mais pacíficas, justas e inclusivas. Tal motivação impulsionou a comparar as organizações com a agenda “totalmente implementada” com as organizações onde a agenda ainda não se encontra implementada (quadro 7).

O primeiro aspeto que sobressai é que os fatores menos importantes (“atribuir uma percentagem do orçamento para a execução de ações relacionadas com a agenda MPS” e “adotar a perspetiva de género da elaboração do orçamento”) permanecem iguais nas organizações com a agenda “totalmente implementada” e difere no grupo das organizações com a agenda “não implementada” que apresentam fatores como: políticas setoriais que fomentem a agenda, e encorajar mulheres e homens a ocupar posições

onde estejam sub-representados. No campo dos recursos, é importante sublinhar que foi assinalado na divisão anterior como sendo uma diferença significativa entre estas duas tipologias de organizações e, talvez por isso, não seja tão valorizado pelas organizações onde já é uma realidade (onde as organizações já alocam recursos à implementação da agenda).

Fatores-chave na implementação	Totalmente implementada		Não implementada	
	Média	ó	Média	ó
Incluir o princípio da não discriminação entre mulheres e homens e a promoção da igualdade entre homens e mulheres nos planos de <u>formação</u> .	3,27	0,75	2,94	0,64
Mencionar explicitamente a igualdade entre mulheres e homens no <u>planeamento estratégico</u> .	3,09	0,79	3,24	0,73
Incluir a promoção da igualdade entre mulheres e homens nos <u>objetivos para o dirigente da instituição</u> .	3,08	0,64	2,94	0,64
Promover a participação na formação sobre a igualdade entre <u>mulheres e homens</u> .	3,08	0,76	3,11	0,74
Mencionar expressamente a igualdade entre mulheres e homens nos <u>planos e relatórios internos</u> .	3,00	0,60	3,16	0,59
Divulgar informações sobre os direitos e deveres dos trabalhadores masculinos e femininos em termos de igualdade e não discriminação <u>com base no sexo</u> .	3,00	0,74	2,88	0,83
Encorajar o aumento de homens e mulheres para atividades em que <u>estão sub-representados</u> .	2,91	0,79	2,64	0,72
Publicar regras escritas sobre respeito e dignidade de mulheres e <u>homens no local de trabalho</u> .	2,91	0,67	3,33	0,75
Preparar e implementar um plano de promoção dos objetivos da <u>agenda MPS</u> .	2,83	0,90	3,16	0,87
<u>Políticas setoriais que promovam a agenda do MPS</u> .	2,83	0,69	2,56	0,70
Incluir o princípio da não discriminação baseada no sexo e a utilização de formas gramaticais neutras na comunicação interna e <u>externa</u> .	2,64	0,77	3,06	0,70
<u>Adotar a perspetiva de género da elaboração do orçamento</u> .	2,50	0,67	3,11	0,57
Atribuir uma percentagem do orçamento para a execução de ações <u>relacionadas com a agenda MPS</u> .	2,45	0,66	3,22	0,71

Escala: 1= Não é importante; 2= Pouco importante; 3=Importante; 4=Muito importante.

Quadro 7 – Fatores-chave na implementação - implementada / não implementada

Para as organizações com a agenda “totalmente implementada” as opções e estratégias são bastante claras, uma vez que a média em sete fatores foi inferior a 3 (importante), no caso das organizações onde a agenda ainda não foi implementada existem mais fatores importantes, o que poderá indiciar uma falta de estratégia para a implementação da agenda.

Estes resultados e diferenças ajudam a compreender as consequências das opções a nível institucional, que, neste caso, afastam a agenda MPS das prioridades das organizações.

Seguindo o mesmo raciocínio do quadro 5, no quadro 8 foram identificados os fatores considerados importantes (média superior a 3) para as organizações com a agenda

totalmente implementada, e que não foram considerados importantes (média inferior a 3) para as organizações com a agenda por implementar.

Principais diferenças existentes nos fatores-chave na implementação	Totalmente impl.	Não impl.	Diferença
	Média	Média	
Divulgar informações sobre os direitos e deveres dos trabalhadores masculinos e femininos em termos de igualdade e não discriminação com base no sexo.	3,00	2,88	-0,12
Incluir a promoção da igualdade entre mulheres e homens nos objetivos para o dirigente da instituição.	3,08	2,94	-0,14
Incluir o princípio da não discriminação entre mulheres e homens e a promoção da igualdade entre homens e mulheres nos planos de formação.	3,27	2,94	-0,33

Escala: 1= Não é importante; 2= Pouco importante; 3=Importante; 4=Muito importante.

Quadro 8 – Principais diferenças nos fatores-chave na implementação

De modo a refinar a análise e retirar mais dados da experiência dos atores chave na implementação da agenda das organizações europeias, foram colocadas três questões abertas: as três últimas questões da entrevista. Face à diversidade, mas também à riqueza e amplitude de resposta, recorreu-se ao programa *Tree cloud* para gerar nuvens de árvores a partir do texto recolhido: nuvens de palavras que são organizadas em árvore, refletindo a sua proximidade semântica dentro do texto (figura 1).

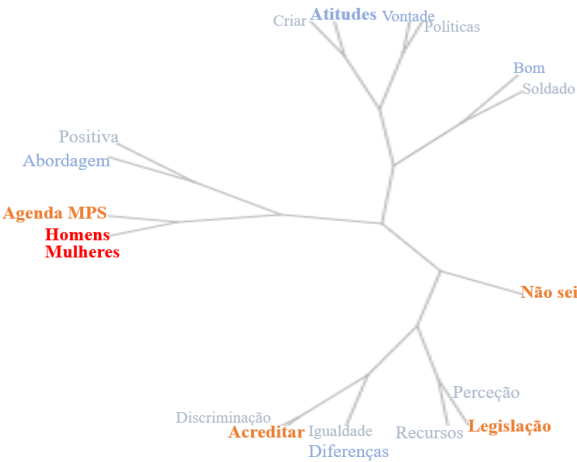


Figura 1 – Análise às questões abertas com recurso ao programa *Tree cloud*.

Esta análise permite identificar a repetição de palavras como acreditar (6 vezes), legislação (5 vezes), ou atitude (4 vezes), fazendo também sobressair o desconhecimento: “não sei”

foi repetido 6 vezes. Não obstante, considera-se que as principais sugestões prendem-se com: integração/alinhamento da agenda com a estratégia institucional; alocar recursos; sensibilização e formação, promover/ bons hábitos e/ou formação/divulgação da agenda; ensinar sobre as diferenças entre géneros e a sua complementaridade, ter uma abordagem positiva da agenda, incrementar a partilha de conhecimento sobre a importância da agenda MPS nas organizações.

As sugestões anteriores podem ajudar a adaptar as políticas ao contexto institucional e aumentar a probabilidade de sucesso (implementar efetivamente a agenda), constituindo-se como uma fonte de informação para quem pretender investigar o tema e contribuindo para uma resposta à questão central, a elaborar na próxima secção do texto.

5. Conclusão

A presente investigação teve como propósito principal dar resposta à questão: que fatores influenciam a implementação da agenda MPS na UE?

A relevância, pertinência e atualidade do tema derivou do seu alinhamento com o plano estratégico da Guarda e, sobretudo, dos testemunhos diários que demonstram a necessidade de existirem sociedades mais justas e mais igualitárias.

Para contribuir para o avanço da área da igualdade de género (crucial para as organizações do arco da segurança) e, simultaneamente, dar resposta à questão central, a investigação dividiu-se em três fases: identificação de lacunas no conhecimento, construção do modelo analítico, e recolha e análise de dados.

A identificação de lacunas no conhecimento baseou-se, sobretudo, em investigações anteriores que assinalavam, por um lado, a importância da fase da implementação em qualquer política pública e, por outro lado, a necessidade de se ampliarem estudos de nível nacional para uma dimensão europeia. Deste modo, a tão necessária e atrasada discussão sobre a articulação do nível da política nacional com o nível mais abaixo (adoção pelas organizações) foi o pano de fundo desta investigação, tendo sido delimitada à análise da implementação da agenda MPS nas organizações da área da segurança nos países da UE.

Considerando a inexistência de respostas cabais na literatura e as sugestões existentes em investigações anteriores, o segundo momento determinante do estudo prendeu-se com o desenho de um modelo analítico. Esta construção foi alicerçada na identificação dos instrumentos de regulação internacional da igualdade, desde as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, até às ações da UE e da OTAN. Após discussão das conclusões sobre os principais estudos da agenda MPS ao nível global, o foco centrou-se no estudo da agenda na UE, de onde sobressaem três elementos: um dos principais atores chave na coordenação do Plano de Ação da UE sobre MPS (2019-2024) é o Serviço Europeu para a Ação Externa; a estratégia europeia sobre a agenda MPS baseia-se num plano de ação (tal como em 98 países membros da ONU); e a responsabilidade da maioria das ações do plano de ação da UE recai nos Estados Membros. Esta factualidade determinou o detalhe do caso nacional como exemplo do alcance, mas também das limitações dos planos de ação e a importância da implementação a nível institucional. Nesta senda,

foi identificado um modelo de análise das políticas públicas como o mais apto para ser aplicado neste estudo e foram desenvolvidos dois instrumentos: o modelo de análise integrado com os casos e o modo como as variáveis em estudo seriam densificadas com a aplicação de uma entrevista estruturada. Decorrente da problematização, das pistas existentes na literatura e do modelo analítico, também foi avançada a hipótese de que: os fatores que influenciam a implementação da agenda MPS, decorrem das diferenças existentes nos casos em análise nas variáveis motivação, recursos/obstáculos, outras políticas e ambiente externo, dos casos em análise.

Após todo o desenho analítico, o esforço de pesquisa centrou-se na recolha de dados. Assim, foram obtidos dados junto de vinte e seis organizações de doze países europeus, com uma característica comum: desempenharem missões no espectro da segurança, onde se incluem os três ramos das Forças Armadas, organizações civis e Forças de Segurança (civis e *gendarmeries*).

Após o encerramento do período de recolha de dados iniciou-se a análise com o propósito de se caracterizar os respondentes e organizações, mas, sobretudo, recolher informação sobre as duas grandes dimensões da entrevista: realidade da implementação da agenda e visão sobre os fatores críticos de sucesso para a adoção. No que à caracterização dos entrevistados diz respeito, importa sublinhar o elevado nível funcional e as habilitações literárias, elementos que reforçam que os entrevistados, escolhidos pelas organizações, são atores chave no processo. Relativamente à caracterização das entidades, foram recolhidos dados de seis organizações com a agenda totalmente implementada, de sete organizações onde a agenda ainda não está implementada e de 13 organizações onde a agenda foi adotada com limitações.

Esta diversidade de níveis de implementação permitiu identificar as respostas às questões derivadas: (1) qual é o comportamento da variável motivação; (2) recursos/obstáculos; (3) outras políticas; (4) ambiente externo nos casos em análise?) e, ao mesmo tempo, testar a hipótese da investigação.

Neste sentido, os quadros 5 e 8 apresentam os principais fatores de diferença presentes nas organizações e ilustram os principais padrões, tendências e comportamentos das variáveis nos casos em análise que resultam da comparação entre as organizações que implementaram totalmente a agenda com as que ainda não a implementaram. Esta comparação contribuiu para dar resposta às questões derivadas. No entanto, não estando as questões agrupadas por variável, foi desenhado o quadro 9 que transporta a informação para o modelo analítico criado possibilitando responder à questão central do estudo.

Deste modo, os 26 fatores que resultaram das pistas existentes na literatura e que constituíram o modelo analítico, depois de testados, foram reduzidos a 11. Nestes termos, pode afirmar-se que os fatores que influenciam a implementação da agenda MPS na UE são: explicitar a igualdade nos documentos internos e nos objetivos para o dirigente máximo da instituição; estabelecer regras sobre o respeito pela dignidade das mulheres e dos homens no local de trabalho; incluir a perspetiva de género na elaboração do orçamento e alocar uma percentagem para a adoção da agenda; estabelecer o princípio da não discriminação e a promoção da igualdade nos planos de formação, promovendo a participação dos colaboradores neste tipo de formações; divulgar os direitos e deveres

dos trabalhadores sobre igualdade e não discriminação; fomentar a existência de políticas sectoriais que reforcem a igualdade; enfatizar a igualdade no planeamento estratégico; e ter um plano para implementar a agenda.

Realidade institucional	Importância atribuída aos fatores
Motivação	
b. A igualdade entre mulheres e homens é expressa nos documentos internos. d. A instituição elaborou regras sobre o respeito pela dignidade das mulheres e dos homens no local de trabalho.	a. Incluir a promoção da igualdade entre mulheres e homens nos objetivos para o dirigente da instituição.
Recursos/obstáculos	
e. A Instituição aloca uma percentagem do orçamento para a execução de ações relacionadas com a agenda MPS. f. A instituição incluí a perspectiva de género na elaboração do orçamento. h. A instituição promove a participação na formação em matéria de igualdade entre mulheres e homens.	g. Incluir o princípio da não discriminação entre mulheres e homens e a promoção da igualdade entre homens e mulheres nos planos de formação.
Outras políticas	
	j. Divulgar informações sobre os direitos e deveres dos trabalhadores masculinos e femininos em termos de igualdade e não discriminação com base no sexo.
Ambiente externo	
k. As políticas sectoriais reforçam o princípio da igualdade entre homens e mulheres. l. O planeamento estratégico menciona explicitamente a igualdade entre mulheres e homens. m. A instituição tem um plano para implementar a agenda do MPS.	

Quadro 9 – Resposta às questões derivadas

Os resultados obtidos com a presente investigação evidenciam a importância da implementação de políticas ao nível mais baixo (organizações), evidenciado a importância da interpretação institucional das prioridades das políticas de topo, bem como a complexidade de traduzir para a prática o escopo primário da política, *in casu*, a agenda MPS. Neste mesmo sentido, sabendo-se que as medidas de políticas públicas não se traduzem imediatamente em mudanças institucionais, sobretudo se não considerarem o contexto, este estudo evidencia que a existência de políticas concretas é crucial.

Com a convicção de que os principais objetivos da investigação foram alcançados, não se ignora a existência de desafios (*e.g.* limites para a recolha de dados e nível de densificação da análise), motivo pelo qual se reputa como crucial a replicação da investigação a outras organizações europeias, usando este estudo como ponto de partida.

Referências

- Barnes, K., & Ikpe, E. (2011). *Women, Peace and Security: Translating Policy into Practice*. New York: Routledge.
- Berry, F., & Berry, W. (2007). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. Em P. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (pp. 223 - 261). Colorado: Westview Press.
- Bessa, F., & Malheiro, L. (2020). A Agenda Mulheres, Paz e Segurança: um olhar sobre as Forças de Segurança. *Nação e Defesa*, 156, pp. 123-143.
- Carreiras, H. (2006). *Gender and the Military, Women in the Armed Forces of Western Democracies*. London and New York: Routledge.
- Carreiras, H., Silva, C., & Malheiro, L. (2021). The impact of UN Women, Peace, and Security agenda on national policies of gender integration in the military. The Portuguese case. *Travail, genre et sociétés*. Manuscrito por publicar.
- Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar. (2021). *Domínio, Área e Subárea de Investigação*. Retirado de Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM: <https://app.ium.pt/cisdi/index.php/pt/investigacao/dominios-areas-e-subareas-de-investigacao>
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). *A Garbage Can model of organizational choice*. Oxford: Administrative Science Quarterly.
- Conselho da União Europeia. (2018). *Women, Peace and Security - Council conclusions (10 December 2018)* Retirado de: <https://www.consilium.europa.eu/media/37412/st15086-en18.pdf>
- Conselho da União Europeia. (2019). Plano de Ação da UE sobre Mulheres, Paz e Segurança 2019-2024 Retirado de: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11031-2019-INIT/en/pdf>
- Conselho de Segurança das Nações Unidas. (2000). *Resolution 1325*. Retirado de https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29
- Constituição da República Portuguesa. (1976). *Decreto de aprovação da Constituição*. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10. Lisboa: Assembleia Constituinte.
- Davies, S., & True, J. (2019). *Oxford Handbook of Women, Peace and Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional. (2020). *As Mulheres e as Forças Armadas: Alguns Desafios de Recrutamento e de Retenção*. Lisboa.
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R., & Jackson, P. (2015). *Management and Business Research 5th Edition*. London: Sage.

- Equipa de avaliação externa do II plano. (2018). *Avaliação externa - II Plano Nacional de Acção para a implementação da RCSNU 1325*. Retirado de <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2019/06/Avalia%C3%A7%C3%A3o-PNA-II.pdf>
- Fischer, F., Miller, G., & Sidney, M. (2007). *Handbook of Public Policy*. USA: CRC Press.
- Gabinete do Ministro da Administração Interna. (2021). *Mulheres MAI(S) (2011-2021)*. Retirado de https://www.sg.mai.gov.pt/Documents/MulheresMAI_VF_08_03_2021.pdf
- Gil, A. R. (2021). *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*. Lisboa: Petrony.
- Guarda Nacional Republicana. (2021). *Instrumentos de gestão - Estratégia da Guarda 2025*. Retirado de https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/estrategia_2025.pdf
- Kingdon, J. W. (1995). *Alternatives and Public Policies*. London: Longman Classics.
- Malheiro, L. (2020). *A questão do género e os instrumentos de regulação internacional: a agenda mulheres paz e segurança na Guarda Nacional Republicana*. Porto: Fronteira do Caos.
- Matland, R. (1995). *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy*. Retirado de file:///C:/Users/malhe/Downloads/JPART95.pdf
- Meireles, J. M. (2018). *A integração da perspetiva do género – um modelo para as organizações militares*. Trabalho de Investigação Individual, Curso de Estado-Maior Conjunto. Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Mill, J. S. (1984). *Sistema de lógica dedutiva e indutiva*. São Paulo: Abril Cultural.
- Ministério da Administração Interna. (2014). *Plano para a Igualdade de Género do MAI (2014-2017)*. Retirado de <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2016/01/Plano-de-A%C3%A7%C3%A3o-Setorial-para-a-Igualdade-de-G%C3%A9nero-Minist%C3%A9rio-da-Administra%C3%A7%C3%A3o-Interna.pdf>
- Ministério da Defesa Nacional. (2014). *Plano de Ação Setorial para a Igualdade - Defesa Nacional e Forças Armadas*. Retirado de https://www.defesa.pt/institucional/oministerio/Documents/IgualdadedoGenero/20140314%20mdn%20PASI%202014_2017.pdf
- Ministério da Defesa Nacional. (2019). *Plano Setorial para a Igualdade da Defesa Nacional 2019-2021*. Retirado de <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=a654b649-aabo-4e93-8a7e-8105fe344c62>
- Mota, L. (2020). *Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão de literatura*. Retirado de <https://journals.openedition.org/spp/7161>
- Olsson, L., & Sundström, K. (2013). *European Union's Gender Policy for CSDP Missions: Contents and Gaps*. Retirado de https://fba.se/contentassets/8ed4b9c1a27c4c1dbc20d51172d6e83e/policy-review_eu-gender-policy-for-csdp.pdf

- Olsson, L., & Tejpar, J. (2009). *Operational effectiveness and UN Resolution 1325 - Practices and Lessons from Afghanistan*. Retirado de https://www.peacewomen.org/sites/default/files/1325_PracticeLessonsAfghanistan_SDR_May2009_o.pdf
- Organização das Nações Unidas. (2015). *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*. Retirado de [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf)
- Oyen, E. (1990). *Comparative Methodology. Theory and practise in international social research*. London: Sage Publications.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 33/2019, 15 de fevereiro. (2019). *III Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução 1325*. Diário da República, 1.ª série — N.º 33 — 15. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2014, 26 de agosto. (2014). *II Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução 1325*. Diário da República, 1.ª série N.º 163 — 26. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018RCM, 21 de maio. (2018). *Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030*. Diário da República, 1.ª série — N.º 97 — 21. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2009, 25 de agosto. (2009). *I Plano Nacional de Acção para Implementação da RCSNU 1325*. Diário da República, 1.ª série — N.º 164 — 25. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Rocha, O. J. (2010). *Gestão do Pocesso Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rodrigues, M., & Silva, P. A. (2012). *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa: INCM & ISCTE-IUL.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.
- Santos, L., & Lima, J. (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação (2.ª ed., revista e atualizada)*. Cadernos do IUM. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Sartori, G., & Morilo, L. (1991). *La Comparación en las Ciencias Sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2019). *Research Methods for Business Students 8th ed.* Harlow: Pearson Education.
- Serviço Europeu para a Ação Externa. (2021). *Military and civilian missions and operations*. Retirado de: https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en
- Tavares, A. (2019). *Administração pública portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Women's International League of Peace and Freedom. (2021). *1325 National Action Plans (NAPs)*. Retirado de: <http://1325naps.peacewomen.org/>

Zahariadis, N. (1995). *Markets States and Public Policy*. USA: Michigan.