

## DIREITOS DA CRIANÇA: ESTRATÉGIAS (DES)ALINHADAS?

## CHILDREN'S RIGHTS: (MIS)ALIGNED STRATEGIES?\*

**HÉLIO BENTO FERREIRA**

Universidade de Coimbra, Portugal  
[helio.b.ferreira@gmail.com](mailto:helio.b.ferreira@gmail.com)

**PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA**

Universidade de Coimbra, Portugal  
[pcorreia@fd.uc.pt](mailto:pcorreia@fd.uc.pt)

**FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI**

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), Brasil  
[fabriciolunardi@yahoo.com.br](mailto:fabriciolunardi@yahoo.com.br)

**Resumo:** Os documentos estratégicos elaborados por uma empresa, do setor privado ou público, por um país ou conjunto de países, são instrumentos de orientação da decisão essenciais para que essa organização possa definir-se, organizar as suas prioridades e dá-las a conhecer aos diferentes *stakeholders* de forma a que todos possam alinhar as suas decisões tendo em vista alcançar os objetivos ali definidos. A Europa e Portugal estão alinhados quanto à necessidade de inscrever num documento público a sua estratégia de médio/longo prazo no que respeita à promoção dos direitos das crianças. O presente trabalho debruça-se sobre a comparação entre duas estratégias, uma de âmbito europeu e outra de âmbito nacional, que tendo em comum o público alvo e a matéria sobre o que querem incidir podem revelar-se desalinhadas.

**Palavras-Chave:** Estratégia Nacional. Estratégia do Conselho da Europa. Direitos das Crianças. Missão, Visão e Objetivos Estratégicos.

**Abstract:** The strategic documents prepared by a company, in the private or public sector, by a country or group of countries, are essential decision-guiding tools for this organization to define itself, organize its priorities and make them known to the different stakeholders so that everyone can align their decisions with a view to achieving its defined objectives. Europe and Portugal are aligned on the need to include their medium/long term strategy for the promotion of children's rights in a public document. This study focuses on the comparison between two strategies, one European and the other national, which, having in common the target audience and the subject they want to focus on, may prove to be misaligned.

**Keywords:** National Strategy. Council of Europe Strategy. Children's Rights. Mission, Vision and strategic objectives.

\* Artigo recebido em 05/07/2022 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 30/07/2022.

## 1. Introdução

Os conceitos de *estratégia*, *desenvolvimento estratégico*, *pensamento* e *planeamento estratégicos* são palavras ou expressões que entraram no léxico diário: desde um cidadão que discute futebol, à comunicação social que analisa profusamente o conflito militar entre a Rússia e a Ucrânia, do gestor de uma pequena empresa privada que quer ganhar posição de mercado, ao ministro que discute o posicionamento do país face a um determinado assunto relevante. Não é diferente no contexto acadêmico e científico. São inúmeros os artigos de investigação focando setores de mercado ou empresas específicas ressaltando a virtuosidade da clareza da estratégia definida pela gestão ou pelo seu CEO.

Historicamente o conceito de *estratégia* esteve ligado à área militar: a palavra *strategia* (στρατηγία), em grego antigo, significa a qualidade e a habilidade do general. E, como notam, Mintzberg e Quinn (2001), ainda hoje se pode encontrar uma certa influência da linguagem militar nas estratégias das empresas, desportos, governos ou negócios.

Independentemente da área da aplicação do conceito de *estratégia*, este parece estar ligado a outros conceitos como o de vitória, de lucro e até de sobrevivência ou, lido de outra forma, de perpetuação de uma organização ou de um estado, como o faz notar Maquiavel em 1532 na sua emblemática e determinante obra «O Príncipe» .

A recorrência das guerras europeias e mundiais determinou a criação de organizações com poderes para implementar estratégias que permitissem a manutenção da paz. A criação da Organização das Nações Unidas em 1945, enquanto instituição internacional, por um lado, e a criação da União Europeia, por outro, parecem ter sido fundamentais para que, desde meados do século XX até à atualidade, fosse possível o ocidente focar-se noutras matérias que não as que resultavam da guerra e da superação das crises sociais e económicas por esta causadas.

A visão dos *founding fathers* na criação de uma Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, num acordo estabelecido por 50 anos, que previa que as matérias primas que até aqui eram fundamentais para a indústria de guerra, fossem canalizadas para a reconstrução económica dos países mais afetados pela guerra mundial permitiu a estabilização geopolítica europeia e a progressiva pacificação. A unidade política e económica que agora se começava a perseguir tinha como objetivo claro a redução das assimetrias entre os Estados e o crescimento uniforme do espaço europeu. (Oliveira Mendes, Correia, Almeida & Marques, 2021) Este pensamento estratégico permitiu que o projeto europeu evoluísse para a progressiva afirmação dos direitos sociais e políticos a par dos direitos económicos dos seus

cidadãos. Mas há muito que o projeto europeu se emancipou do seu objetivo meramente económico presente nos tratados institutivos em que o cidadão era visto apenas como fator produtivo.

Hoje a União Europeia e os seus membros são altamente instados a construir uma sociedade assente em valores comuns, nomeadamente o valor da dignidade da pessoa.

A paz obtida na segunda metade do século XX foi essencial para permitir analisar e estudar a matéria da infância e a sua particular vulnerabilidade e, em virtude disso, que os direitos das crianças adquirissem espaço e relevância suficientes para passarem a fazer parte da agenda política.

A 1 de janeiro de 1979, Kurt Waldheim, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, proclamou o Ano Internacional da Criança e, 10 anos depois, em 1989 é aprovada a Convenção sobre os Direitos da Criança, documento que enuncia um amplo conjunto de direitos fundamentais – civis, políticos, económicos, sociais e culturais – aplicáveis a todas as crianças.

Mais tarde, em 1996, o Conselho da Europa aprova a Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos da Criança.

Ambos os referidos instrumentos jurídicos foram ratificados por Portugal: o primeiro em 1990 e o segundo em 2012.

É neste contexto sociopolítico que o conceito de planeamento estratégico começa a integrar o setor empresarial e estimula a curiosidade científica por parte das principais universidades americanas. Em 1965, Igor Ansoff publica aquele que é apontado como primeiro livro sobre estratégia empresarial: “*Corporate Strategy*”.

Quer as Nações Unidas quer a União Europeia têm vindo a instar os países a criarem documentos de planeamento estratégico que permitam implementar e aprimorar os direitos das crianças.

É neste cenário que surgem dois instrumentos que relevam para a nossa análise: a *Estratégia do Conselho Europeu para os Direitos da Criança* e a *Estratégia Nacional para os Direitos da Criança*.

Procuraremos analisar ambas as estratégias essencialmente do ponto de vista da sua forma com o intuito de identificar aspetos convergentes e divergentes.

O presente trabalho inicia-se por uma breve revisão de literatura com particular enfoque aos conceitos relevantes para a análise a que nos propomos, de seguida iremos expor a metodologia de análise comparativa de ambas as estratégias e apresentaremos resultados

da análise efetuada apontando criticamente o valor desses mesmos resultados. Terminaremos com um conjunto de reflexões conclusivas.

## 2. Revisão da Literatura

Como referido anteriormente, o conceito de *estratégia* transcorre um conjunto significativo das áreas organizadas da vida humana. Não há desporto que não tenha uma estratégia. Não há uma empresa que queira garantir uma posição de mercado que não adote uma estratégia. Não há um país que não desenhe uma estratégia para crescer social e economicamente e, dessa forma, garantir níveis de qualidade que satisfaçam a sua população.

A consensualidade prática da relevância da estratégia parece, no entanto, contrastar com a existência de uma multiplicidade de definições do conceito.

**Tabela1 – Definição de Estratégia**

Autor	Ano	Definição
Chandler	1962	Estratégia é a determinação dos objetivos básicos de longo prazo de uma empresa e a adoção das ações adequadas e afetação de recursos para atingir esses objetivos.
Learned, Christensen, Andrews, Guth	1965	Estratégia é o padrão de objetivos, fins ou metas e principais políticas e planos para atingir esses objetivos, estabelecidos de forma a definir qual o negócio em que a empresa está e o tipo de empresa que é ou vai ser.
Ansoff	1965	Estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão em condições de desconhecimento parcial. As decisões estratégicas dizem respeito à relação entre a empresa e o seu ecossistema.
Katz	1970	Estratégia refere-se à relação entre a empresa e o seu meio envolvente: relação atual (situação estratégica) e relação futura (plano estratégico, que é um conjunto de objetivos e ações a tomar para atingir esses objetivos).
Steiner e Miner	1977	Estratégia é o forjar de missões da empresa, estabelecimento de objetivos à luz das forças internas e externas, formulação de políticas específicas e estratégias para atingir objetivos e assegurar a adequada implantação de forma a que os fins e objetivos sejam atingidos.
Hofer & Schandel	1978	Estratégia é o estabelecimento dos meios fundamentais para atingir os objetivos, sujeito a um conjunto de restrições do meio envolvente. Supõe a descrição dos padrões mais importantes da afetação de recursos e a descrição das interações mais importantes com o meio envolvente
Porter	1980	Estratégia competitiva são ações ofensivas ou defensivas para criar uma posição defensável numa indústria, para enfrentar com sucesso as forças competitivas e assim obter um retorno maior sobre o investimento.
Jauch e Glueck	1980	Estratégia é um plano unificado, englobante e integrado relacionando as vantagens estratégicas com os desafios do meio envolvente. É elaborado para assegurar que os objetivos básicos da empresa são atingidos.
Quinn	1980	Estratégia é um modelo ou plano que integra os objetivos, as políticas e a sequência de ações num todo coerente.
Thietart	1984	Estratégia é o conjunto de decisões e ações relativas à escolha dos meios e à articulação de recursos com vista a atingir um objetivo.
Martinet	1984	Estratégia designa o conjunto de critérios de decisão escolhido pelo núcleo estratégico para orientar de forma determinante e durável as atividades e a configuração da empresa.
Ramanantsoa	1984	Estratégia é o problema da afetação de recursos envolvendo de forma durável o futuro da empresa
Mintzberg	1988	Estratégia é uma força mediadora entre a organização e o seu meio envolvente: um padrão no processo de tomada de decisões organizacionais para fazer face ao meio envolvente.
Hax e Majluf	1988	Estratégia é o conjunto de decisões coerentes, unificadoras e integradoras que determina e revela a vontade da organização em termos de objetivos de longo prazo, programa de ações e prioridade na afetação de recursos.

Fonte: Adaptado de Nicolau (2001)

Atendendo a que o nosso objetivo é colocar em confronto dois documentos que visam a promoção dos direitos das crianças e, por conseguinte, se centram essencialmente no domínio da administração pública, estamos em crer que a definição proposta por Mintzberg (1988) articulada com aquela que propuseram Max e Majluf (1988) são as que de forma mais clara se ajustam para enformar a nossa análise prática. Por um lado, revela o meio envolvente (Mintzberg, 1988) onde a estratégia se desenha e desenvolve, tendo esta de revelar coerência, ser unificadora de objetivos de longo prazo (Hax e Majluf, 1988).

Em todo o caso, ainda que o escopo do presente trabalho não seja a análise exaustiva do conteúdo de cada definição de estratégia, não deixa de ser relevante sublinhar que praticamente todas as definições de estratégia integram os conceitos de “organização”, “objetivos” e “meio envolvente”, além de transmitirem claramente a ideia de que a estratégia estará relacionada com o seu posicionamento atual e com aquilo em que se quer tornar ou transformar.

Outro aspeto crucial da estratégia, seja de que organização for, implica a sua comunicação estratégica. Esta é apontada como «conjunto de atividades de comunicação planeadas com vista ao cumprimento da missão organizacional» (Silva, S. M., Ruão, T., & Gonçalves, G., 2016). Não será possível comunicar a estratégia se esta, antes, não for planeada e organizada, com a participação dos diferentes *stakeholders*. Mas que elementos ou dimensões deve conter uma estratégia para que seja fácil de comunicar, conhecer e sobretudo, atingir os objetivos a que se propõe?

A estratégia está intimamente conectada com conceitos como *Missão, Visão, Valores e Objetivos*. Qualquer *site* de uma organização pública ou privada apresenta estes mesmos conceitos enumerando qual a sua missão e visão, quais os seus valores e princípios e a que objetivos se propõe. A redação de uma estratégia corporativa ou empresarial enumera estes mesmos conceitos.

O planeamento estratégico implícito à elaboração de uma estratégia de qualquer organização implica a definição de cada uma destas dimensões.

A *Missão* define o que a organização é, o que faz e qual o seu público alvo (Rossi e Luce, 2002). Desta forma, crê-se que uma organização não se define apenas pelo nome, estatuto ou produto (Laruccia, 2000) mas, antes pela sua *Missão*. Peter Drucker, sublinhando a importância da missão de uma empresa, referia: “a finalidade e a missão da empresa são tão raramente consideradas, que talvez essa seja a principal causa da frustração e fracasso das empresas” (1974).

A *Missão* deve ser condensada num pequeno texto claro, conciso e encorajador, que chame a atenção para uma direção, enfatizando o propósito da singularidade da organização (Ferreira, 2016).

Já o conceito de *Visão* revela uma ideia de projeção de si mesmo para o futuro: o que quer a organização vir a ser ou a alcançar. “*Evoca o lugar a onde a organização pretende chegar, assemelhando-se a uma meta, em sentido de maior alcance*” (Scorsolini-Comin, 2012). A *Visão* não poderá ser um mero *slogan* publicitário. De alguma forma a visão de um líder deverá ser apropriada pela organização como um todo para que se torne efetiva e eficaz. Parecendo muitas vezes insondáveis os desígnios das visões, isto é, porque razão uma *Visão* é facilmente apropriável, compreendida e inquestionada pelos *stakeholders* e outra não atinge com a mesma eficácia o objetivo pretendido. Há, no entanto, alguns componentes que a *Visão* de uma organização deve transportar: *i) retratar um futuro desejado; ii) horizonte de longo prazo; iii) ter uma descrição clara; iv) alinhada com os valores da organização; v) ser inspiradora e impulsionadora; vi) prover focalização e alinhamento; vii) prescindir explicações; viii) confrontar padrões atuais* (Porto, 1997).

Dito de outra forma, a *Visão* deve identificar onde a organização pretende chegar tomando como ponto de partida a expectativa do dirigente (ou proprietário), dos *stakeholders* (Terence, 2002) e naturalmente, do meio envolvente contextual e transaccional.

Não são raras as vezes que a *Visão* se confunde com a *Missão* ou, pelo menos, aquela transporta consigo elementos desta, criando ruído na compreensão e sobretudo na comunicação do que se pretende alcançar a médio/longo prazo.

Os *Valores* de uma organização são os princípios indiscutíveis pelos quais uma organização se pauta. Fazem a ponte entre as crenças partilhadas e a ética profissional. Conectados com a *Visão* por ser através daqueles que esta se perpetuará, os *Valores* podem ser definidos como princípios difundidos e organizados por ordem de importância (Ferreira, 2016). Implica que sejam interiorizados por todos aqueles que fazem parte da organização e envolve um sistema mais ou menos formal de transmissão desses *Valores* ao longo do tempo. Os *Valores* são assim uma espécie de “glúten” da organização: garantem elasticidade comportamental, asseguram o sentido de pertença e permitem o crescimento da organização. É evidente que os *Valores* da administração privada serão necessariamente diferentes daqueles que definem a administração pública, desde logo porque não incumbe a esta um melhor posicionamento no mercado. A investigação sobre este assunto tem vindo a apontar para a existência de valores comuns, partilhados entre a administração pública e privada e outros que são exclusivos de cada uma das administrações (Negri, Pedron & Correia, 2021).

Para Correia e Bilhim, «os valores são critérios, crenças, pressupostos básicos suscetíveis de serem hierarquizados, que se posicionam acima das situações específicas, e que orientam e guiam a ação concreta dos indivíduos, grupos, organizações, instituições e sociedades, contribuindo para a respetiva identidade» (Correia & Bilhim, 2017).

Os *Objetivos* são, naturalmente, as metas de longo prazo ou curto prazo a que uma determinada organização se propõe. Detalham a estratégia em menores partes (Carvalho, 2014), permitindo a criação de indicadores mensuráveis. É a partir destes que se constroem os planos que conterão os objetivos operacionais, as atividades, as entidades responsáveis pela execução, metas temporais e os seus indicadores de execução. O legislador nacional, como podemos verificar no Anexo II a que se refere o ponto número 8 da *Estratégia Nacional* fixou desde logo os objetivos operacionais apesar de não ter definido nem quem os executa nem o que se pretende alcançar.

### 3. Metodologia

Como compreendemos da análise da diferente literatura, a *Estratégia* e a sua definição são essenciais para o sucesso de uma organização, quer a vejamos como uma empresa, como um país, ou até como um conjunto de países que querem estar alinhados pelos mesmos interesses e valores, como é o caso da União Europeia.

Aliás, da análise histórica do conceito de *Estratégia* podemos fazer notar que esta surge ligada à defesa, ou à guerra. Esta permitiria garantir a sobrevivência de um determinado Estado mas foi, também, progressivamente, adquirindo relevância no contexto empresarial, que, com o *New Public Management* e o esforço de adaptar o racional da gestão privada à administração da *res publica*, voltou a espoletar a necessidade de pensar estrategicamente o Estado e os seus diferentes interesses e valores.

Iniciamos, então, a nossa análise comparativa da *Estratégia do Conselho da Europa para os Direitos da Criança* com a *Estratégia Nacional dos Direitos da Criança* nas dimensões que os diferentes autores da literatura da especialidade sublinham como relevantes para a sua construção: *Missão, Visão, Valores e Objetivos*. Acrescentaremos, ainda, a *dimensão temporal*, autonomizando-a, por forma a evidenciar a sua relevância, na medida em que, como sublinhamos anteriormente a relação entre a visão e o horizonte temporal da estratégia são fatores relevantes para a sua construção (Porto. 1997) e, por ventura, eficácia. Por fim, procuraremos apurar da existência de alinhamentos e desalinhamentos entre ambas.

O estudo foi realizado com base na leitura e análise do conteúdo de cada uma das estratégias, bem como dos documentos preparatórios disponíveis procurando identificar se as dimensões *Missão, Visão, Valores e Objetivos Estratégico* estão expressas ou implícitas no texto redigido.

### **3.1. A Estratégia do Conselho da Europa para os Direitos da Criança**

É com a publicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2007) que os direitos da criança adquirem relevância no pensamento político e no planejamento estratégico da União Europeia, sendo que é com o Tratado de Lisboa (2007) que esta adquire valor jurídico semelhante à dos tratados europeus. É este tratado que institui, pela primeira vez, inspirado na Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, a proteção dos direitos da criança como um *objetivo* (artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia - TUE) e destaca a proteção dos direitos crianças como um aspecto fundamental da política externa da UE (artigo 3, n.º 5, do TUE).

A *Estratégia do Conselho Europeu para os Direitos da Criança* visa, numa ótica de responsabilidade partilhada, cumprir integralmente os direitos de todas e de cada uma das crianças da União e, conseqüentemente promover um contexto social equitativo (Sacur & Diogo, 2021) A sua redação foi dirigida pelo Comité de Peritos para a Estratégia do Conselho da Europa sobre os Direitos da Criança, adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em 2 de março de 2016 e lançada numa conferência em Sofia, na Bulgária, nos dias 5 e 6 de abril de 2016. Resultou de uma consulta alargada junto dos Estados-membros, da sociedade civil, provedores da criança, de outras organizações internacionais e de crianças. Teve ainda em consideração a opinião das crianças tendo sido preparada a auscultação das crianças dos Estados-membros do Conselho da Europa. As medidas aqui inscritas visam todas as pessoas com menos de 18 anos que vivem nos 27 Estados-Membros do Conselho da Europa. A implementação da Estratégia cabe aos Estados-Membros, tendo um horizonte temporal de 6 anos, podendo ser revista após três anos de implementação.

### **3.2. A Estratégia Nacional para os Direitos da Criança**

A *Estratégia Nacional para os Direitos da Criança* surge da pressão criada pelo Comité dos Direitos da Criança junto da Organização das Nações Unidas que, no documento “Observações Finais” emitido na sequência do terceiro e quarto relatórios periódicos sobre

a aplicação da Convenção Sobre os Direitos da Criança, em 2011, e depois nas Observações Finais do quinto e sexto relatórios periódicos, já em 2019, insta Portugal à “*adoção de uma estratégia nacional abrangente para a aplicação da Convenção, incluindo metas e objetivos específicos quantificáveis e com prazos definidos, a fim de monitorizar eficazmente os progressos realizados na implementação dos direitos da criança em todo o território do Estado-parte*”.

Partindo desta advertência, Portugal elaborou a *Estratégia Nacional dos Direitos da Criança* com base numa metodologia participativa, incluindo a recolha de contributos por parte dos diferentes *stakeholders* do sistema de proteção de crianças e jovens português, onde se inclui e sobressai o papel das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, assim como das próprias crianças que foram incentivadas a participar.

Importa sublinhar que o processo da sua aprovação não foi simples. A construção da estratégia iniciou-se logo após o primeiro relatório final do Comité para os Direitos da Criança das Nações Unidas, em 2011 e esteve para ter o horizonte 2017-2020, mas só veio a ser publicado no final de 2020 através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2020, de 18 de dezembro, o que exigiu adaptações. Tratou-se sobretudo da oportunidade da sua aprovação política que só veio a acontecer apenas depois da segunda advertência daquele Comité.

#### 4. Apresentação e Discussão de Resultados

Num primeiro momento, há que salientar que, quer do ponto de vista metodológico, quer do ponto de vista do seu escopo, ambas as estratégias parecem alinhadas: construídas com base em metodologias participativas, focadas em fazer cumprir os Direitos das Crianças tendo por base os cinquenta e quatro artigos da Convenção sobre os Direitos das Crianças aprovada em 1989 pelas Nações Unidas.

Mas além do seu objetivo final podemos ou não identificar mais alinhamentos?

Para mais facilmente os visualizarmos elaborámos a tabela n.º 2, que de seguida se apresenta.

**Tabela 2: Comparação das Estratégias Europeia e Nacional**

	<b>Estratégia do Conselho Europeu</b>	<b>Estratégia Nacional</b>
<b>Horizonte Temporal</b>	2016-2021	2021-2024
<b>Missão</b>	---	---
<b>Visão</b>	---	Consolidar uma abordagem estratégica e holística, assente num compromisso coletivo de definição de uma visão integrada, que permita a construção colaborativa de um futuro comum, estruturante e

		sustentável em prol da proteção e promoção dos direitos das crianças e jovens
<b>Valores</b>	Não Discriminação; Interesse Superior da Criança; Direito à Vida, Sobrevivência e ao desenvolvimento; Direito a ser ouvido	---
<b>Prioridades</b>	Igualdade de oportunidades; Participação; Vida livre de violência; Justiça amiga das crianças; Os direitos das crianças em ambiente digital.	Promover o bem-estar e a igualdade de oportunidades; Apoiar as famílias e a parentalidade; Promover o acesso à informação e à participação das crianças e jovens; Promover a produção de instrumentos e de conhecimentos científicos potenciadores de uma visão global dos direitos das crianças e jovens.

Fonte: autoria própria

#### 4.1. Dos Alinhamentos

Temos que enumerar desde logo como estando alinhados o objetivo último das estratégias assim como a sua metodologia participativa de construção. Ainda assim não é claro que a participação dos diferentes *stakeholders* portugueses tenham contribuído decisivamente para a redação final da Estratégia Nacional. Recordamos a este propósito que, como já referido, o intervalo de tempo que dista entre o início do planeamento estratégico e a sua publicação é significativo. Seria necessária uma análise mais fina para perceber se o que foi dito pelos participantes ainda assim relevou para as necessárias adaptações feitas antes da publicação. Análise esta que só seria possível se fosse possível aceder aos diferentes documentos técnicos preparativos da versão final da estratégia.

Focando-nos na análise formal das estratégias, sobressai imediatamente que nenhuma delas definiu expressamente uma *Missão*, o que não deixa de ser um claro alinhamento entre ambos os documentos.

À luz do que vimos anteriormente, não será de todo estranha a ausência da *Missão*. Esta define o que a organização é, o que faz e qual o seu produto (Rossi e Luce, 2002). Talvez fosse estranho que a Estratégia do Conselho Europeu plasmasse neste documento o que é a União Europeia, com toda a complexidade que isso implicaria. Aliás, a União Europeia é um “projeto sem margens”, ou uma “metamorfose inacabada”, como a ela se referiu Edgar Morin (2003). No mesmo sentido se poderá refletir que a opção por não inscrever a *Missão* na *Estratégia do Conselho da Europa para os Direitos da Criança* resulta da intenção desta mesma estratégia: a de que os seus objetivos venham a ser operacionalizados por cada um dos países da União Europeia que, atendendo à sua geografia, perfil económico e valorização teleológica do documento, naturalmente possam atribuir a competência de monitorização a uma organização que, essa sim, tenha uma *Missão* definida.

Aliás, partindo desse raciocínio verificamos que a monitorização da Estratégia Nacional para os Direitos da Criança é da responsabilidade da Comissão Técnica de Acompanhamento e Monitorização que é coordenada pela Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJC) que, sendo pessoa coletiva de direito público (cfr. o n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 159/2015, de 10 de agosto, na sua atual redação) tem expressa na sua lei orgânica qual a sua *Missão* e onde se lê «(...) *contribuir para a planificação da intervenção do Estado e para a coordenação, acompanhamento e avaliação da ação dos organismos públicos e da comunidade na promoção dos direitos e proteção das crianças*» (n.º 1 do artigo 3.º do referido diploma legal).

A estranheza que não podemos deixar de notar é o facto da *Estratégia Nacional* definir uma Comissão Técnica de Acompanhamento presidida pela Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças, impondo a presença de Representantes do Conselho Nacional da CNPDPCJ (dois da modalidade restrita e dois da modalidade alargada); o Instituto da Segurança Social, a Direção Geral da Segurança Social, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, a Casa Pia de Lisboa, o Alto Comissariado para as Migrações, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Administração Central do Sistema de Saúde, a Direção-Geral da Saúde, a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares; o Instituto Português do Desporto e Juventude; a Direção-Geral da Educação; a Associação Nacional de Municípios Portugueses, um Elemento da área da coesão territorial e três representantes de Instituições do setor social, sendo que a própria Comissão Nacional resulta da representação de todos os Ministérios de que estes Institutos Públicos fazem parte, assim como das Associações referidas e Instituições do terceiro setor.

Esclarece-se que a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens é, nos termos do artigo 8.º do já referido DL n.º 159/2015, de 10 de agosto, composto por um representante da Presidência de Conselho de Ministros; um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da juventude; um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna; um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da justiça; outro a designar pelo membro do Governo responsável pela área da saúde; outro pela área da educação; outro pela área da solidariedade e da segurança social; um magistrado do Ministério Público, em representação do Procurador-Geral da República; uma personalidade a indicar pelo Provedor de Justiça; um representante do Governo Regional dos Açores; um

representante do Governo Regional da Madeira; um representante do Conselho Nacional da Juventude; um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses; um representante da Associação Nacional das Freguesias; outro da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade; um representante da união das Misericórdias; outro da união das Mutualidades; e outro, ainda, da Confederação Nacional das Associações de Pais.

Assim, haverá em muitas circunstâncias, duplas representações na Comissão Técnica de Acompanhamento quando a *Missão* da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens parece incluir a possibilidade de acompanhar e monitorizar a *Estratégia Nacional*.

Trata-se de uma *matriosca* de representações nesta Comissão Técnica de Acompanhamento que indicia que o legislador, aquando da construção da *Estratégia Nacional*, ou estava longe de compreender o papel desta organização ou, por outro lado, nela não confiou para tal desiderato.

Um outro sinal de alinhamento é a opção por agrupar em categorias ou conjuntos de objetivos estratégicos, através da inscrição do conceito de *Prioridades*. Ainda que não tenhamos encontrado na literatura anteriormente referida qualquer referência a este conceito estamos em crer que tal opção visa facilitar a comunicação do propósito desses objetivos e da própria estratégia. Mas não deixa de ser gerador de algumas confusões na medida em que encontramos algumas referências às prioridades como sendo estes os objetivos estratégicos.

Por fim, um último e claro sinal de alinhamento é quanto ao número de objetivos estratégicos definidos. A Estratégia do Conselho da Europa definiu quinze objetivos e a Estratégia Nacional inscreveu quatorze. Decidimos pela não transcrição dos objetivos uma vez que o intuito deste artigo não é a sua análise individual nem a apreciação da bondade dos mesmos.

A opção passou por comparar os objetivos estratégicos agregados pelas *prioridades* que são comuns entre ambas as estratégias, o que veremos mais à frente.

#### **4.2. Dos Desalinhamentos**

Parece-nos, no entanto, haver mais desalinhamentos (do que alinhamentos) entre ambas as Estratégias. O primeiro é, desde logo, o facto da Estratégia Nacional não mencione nem tampouco no preâmbulo a Estratégia do Conselho Europeu. Trata-se de uma estranha desconsideração na medida em que Portugal é, naturalmente, membro do Conselho Europeu

e está, desde a sua entrada na União vinculado aos seus objetivos políticos, económicos e sociais.

O segundo aspeto é a diferença existente no horizonte temporal definido assim como no número de anos definido para se alcançar os objetivos. A *Estratégia do Conselho da Europa* fixa um horizonte temporal de seis anos estando, por isso, alinhado com a literatura *mainstream* quanto aos objetivos de longo prazo que, ainda que não defina a temporalidade de forma estanque, esclarece que o esforço de elaboração de um documento desta relevância, que implica a projeção de uma organização para o futuro, deve apostar num horizonte temporal de médio ou longo prazo. Já a *Estratégia Nacional* estabelece um horizonte temporal de apenas quatro anos. Não que se possa afirmar que está fora do intervalo de tempo considerado adequado para uma estratégia, mas de alguma forma surpreendente a opção, na medida em que o legislador nacional adota um prazo relativamente curto atendendo, desde logo, à complexidade subjacente à construção de uma estratégia nacional participada mas também porque dificilmente se poderá alcançar a *visão* ali estabelecida nesse intervalo de tempo. A explicação que nos parece mais plausível é a aproximação com o prazo de apresentação do relatório periódico que Portugal envia ao Comité dos Direitos da Criança das Nações Unidas que deverá ocorrer precisamente em 2024. Resulta daqui uma maior preocupação para com as consequências políticas em relação à crítica do Comité para os Direitos da Criança das Nações Unidas do que uma preocupação verdadeiramente estratégica de alinhamento com os desígnios do projeto político europeu. Em alternativa poderia o legislador ter estabelecido um horizonte temporal alargado, respondendo ao prazo imposto pelo Comité para os Direitos da Criança das Nações Unidas, por um lado, mas que também permitisse conectar-se ao horizonte da próxima *Estratégia do Conselho da Europa 2022-2027*.

A presença de uma *Visão* expressa na *Estratégia Nacional* é, por comparação com a *Estratégia do Conselho da Europa* algo surpreendente. O legislador português quis deixar expressa a sua intenção e, mais do que isso, procurar congrega os esforços em torno dessa *Visão* projetada no futuro. A *Visão* não é, contudo, muito clara ou tem poucas características daquelas que nos sugere Porto (1997) e, ainda que não completamente, parece ter mais características de *Missão* do que de *Visão na medida em que chama a atenção para uma direção, característica de Missão* (Ferreira, 2016) mas não retrata um futuro desejado, não é muito clara ou óbvia no que pretende e, sobretudo, não é inspiradora e impulsionadora (Porto, 1997).

No que respeita às *Prioridades*, identificados, quer na *Estratégia do Conselho Europeu*, quer na *Estratégia Nacional*, apesar de já termos referido o alinhamento quanto à sua existência,

verificamos, contudo, um desalinhamento, seja quanto ao seu número, seja quanto ao seu conteúdo, como podemos observar na seguinte tabela comparativa.

**Tabela 3: Comparação das Prioridades entre as Estratégias**

	Estratégia do Conselho Europeu	Estratégia Nacional
<b>Prioridade 1</b>	Igualdade de oportunidades	Igualdade de oportunidades
<b>Prioridade 2</b>	Participação	Apoio às famílias e Parentalidade
<b>Prioridade 3</b>	Vida livre de Violência	Acesso à informação e participação
<b>Prioridade 4</b>	Justiça amiga das crianças	Produção de instrumentos e de conhecimentos científicos potenciadores de uma visão global
<b>Prioridade 5</b>	Os direitos das crianças em ambiente digital	---

Fonte: autoria própria

Das quatro prioridades definidas na *Estratégia Nacional* apenas duas coincidem com as prioridades do *Conselho Europeu*: a prioridade 1 é coincidente, quer no conteúdo, quer na posição que ocupa, em ambas as estratégias e a prioridade 3 da *Estratégia Nacional* coincide com a prioridade número 2 da *Estratégia do Conselho Europeu*.

A *Estratégia Nacional* não tem em consideração duas das prioridades da *Estratégia do Conselho da Europa*: a 4 e 5.

No que respeita aos objetivos estratégicos agrupados pelas Prioridades comuns importa observar as muitas diferenças existentes a partir da tabela 4.

**Tabela 4: Comparação dos Objetivos Estratégicos**

	Estratégia do Conselho da Europa		Estratégia Nacional
<b>Prioridade: Igualdade de Oportunidades</b>			
OE 1	Garantir os Direitos Sociais da Criança	OE 1	Garantir níveis de vida adequados ao desenvolvimento da criança e jovem, através da atribuição eficiente de uma combinação eficaz e equilibrada de apoios e prestações sociais e medidas fiscais
OE 2	Contrariar a Discriminação	OE 2	Promover um ambiente seguro e saudável;
		OE 3	Investir na prevenção e promover o acompanhamento da saúde física e mental na infância e adolescência, com vista ao desenvolvimento de gerações saudáveis;
		OE 4	Garantir às crianças e Jovens o acesso a atividades lúdicas recreativas e desportivas de qualidade;
		OE 5	Garantir o acesso a uma educação inclusiva e de qualidade a todas as crianças e jovens, contribuindo para o seu desenvolvimento físico, cognitivo, social e emocional;
		OE 6	Qualificar e reforçar as medidas, programas, serviços e respostas sociais, bem como apoios para crianças e jovens com alterações

			do desenvolvimento, deficiência ou incapacidade e suas famílias;
		OE 7	Apoiar a integração de crianças e jovens migrantes, incluindo refugiadas e requerentes de asilo, descendentes de migrantes e ciganas;
<b>Prioridade: Participação</b>			
OE 3	Promover o Direito da Criança a participar	OE 10	Promover informação e formação sobre a concretização dos direitos da criança e jovem;
OE 4	Estabelecer Contactos de Proximidade com a Criança	OE 11	Promover a participação e o exercício da cidadania das crianças e jovens;
OE 5	Reforçar a participação na escola e através da escola		

Fonte: autoria própria

Há naturalmente que sublinhar a diferença no número de objetivos na prioridade “Participação”. E o ponto interessante neste particular é a contrastante austeridade das palavras utilizadas para definir os objetivos estratégicos. Se a *Estratégia do Conselho Europeu* é concisa e direta, correndo o risco de ser até vaga ao enunciar o objetivo “*Garantir os direitos sociais da criança*”, a *Estratégia Nacional* parece querer ser tão precisa que torna o objetivo confuso e a sua redação prolixa, como vemos no objetivo estratégico 1: “*Garantir níveis de vida adequados ao desenvolvimento da criança e jovem, através da atribuição eficiente de uma combinação eficaz e equilibrada de apoios e prestações sociais e medidas fiscais*”.

É oportuno referir neste momento que o Conselho Europeu aprovou, em abril do corrente ano, em Roma, a *Estratégia do Conselho Europeu para os Direitos da Criança*, com o horizonte temporal 2022-2027. Do que já é conhecido, sabemos que a coerência do horizonte temporal e das prioridades se mantêm inalterados, acrescentando apenas, pelas razões que se prendem com o cenário macro que a União Europeia e o Mundo atravessam, o objetivo estratégico relacionado com a prevalência dos “Direitos das Crianças em contexto de crise e de emergência”. Desta forma, evidencia-se uma melhor adequação da *Estratégia do Conselho da Europa* para lidar com o imprevisto relacionado, quer com os efeitos da COVID-19, quer com os efeitos na promoção e proteção dos direitos das crianças expostas ao conflito armado provocado pela invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022.

A *Estratégia Nacional* começa a implementar-se no ano em que a *Estratégia do Conselho Europeu* termina. Mas como a *Estratégia do Conselho Europeu 2022-2027* assume os mesmos objetivos estratégicos, seria expectável que a *Estratégia Nacional* estivesse, neste aspeto, mais alinhada com aquela, o que não ocorrerá, pelo menos até 2024, altura em que Portugal deverá, em princípio, elaborar nova Estratégia. O que nos leva a questionar sobre como Portugal contribuirá para que a Europa alcance os objetivos estratégicos a que se propôs quando o

documento interno parece distónico? Bastará que Portugal contribua parcialmente? Existirão consequências para o cidadão europeu futuro - que é a criança de hoje -, que resultarão deste desalinhamento de hoje? Assumir-se que as consequências serão irrelevantes não diminui a importância das Estratégias? A opção adotada por exemplo no Plano Nacional de Reformas (2018-2022), conforma as prioridades europeias com as metas nacionais (Oliveira Mendes, Correia, Almeida & Marques, 2021) o que, pelo menos do ponto de vista da construção da identidade unitária da Europa parece ser mais adequado.

## 5. Conclusões

É inequívoca a relevância da definição de uma estratégia para a eficácia de uma organização. Veja-se essa organização como uma empresa, do setor público ou privado, ou como um país ou até como conjunto de países como é o caso da União Europeia. Essa relevância resulta, desde logo, da definição de um quadro concetual para orientar a tomada de decisão tendo em consideração, quer as suas características internas, quer o meio envolvente (Mintzberg, 1988).

Partindo desta relevância inequívoca assinalada pela teoria, pela investigação e pela prática sobre as Estratégias enquanto documentos organizadores e orientadores, procurámos analisar comparativamente a *Estratégia do Conselho da Europa para os Direitos das Crianças* (2016-2021) e a *Estratégia Nacional para os Direitos das Crianças* (2012-2024). Os dados demonstram que serão mais os desalinhamentos do que os alinhamentos entre ambas: se, por um lado, concordaram em não definir *Missão* e em definir *Prioridades*, por outro lado, verificámos que esses objetivos que cabem dentro das prioridades partilhadas também não estão alinhados entre si.

Não se trata, porém, de afirmar que uma ou que ambas as estratégias não serão eficazes na prossecução dos objetivos a que se propuseram pelo facto de não deixarem expresso no documento a sua *Missão*. Aliás, vimos que até se encontram algumas razões que permitem a compreensível opção. Mas é possível afirmar que a inexistência da *Missão* expressa possa frustrar e facilitar o fracasso do empreendimento (Druker, 1974), desde logo porque a sua inexistência dificulta a orientação das tomadas de decisão dos muitos *stakeholders* envolvidos.

Verificámos que, no que toca à definição de uma *Visão*, a *Estratégia Nacional* foi mais arrojada do que a *Estratégia do Conselho Europeu*, que simplesmente decidiu não projetar para o futuro aquilo que pretende alcançar em matéria de direitos das crianças. No entanto, na

análise da *Visão da Estratégia Nacional* percebemos que existem mais elementos de *Missão* do que de *Visão*.

Na comparação do horizonte temporal verificamos um grande desalinhamento entre ambas as Estratégias. A *Estratégia Nacional* iniciou-se no ano em que a *Estratégia do Conselho da Europa* cessou, mas aquela não teve em consideração o que já o Conselho da Europa estava a desenhar para a Estratégia apresentada em Roma com o horizonte 2022-2027.

Por fim, verificámos que mesmo nos *objetivos estratégicos* englobados pelas *prioridades* alinhadas em ambas as estratégias encontramos desalinhamentos quanto ao número e redação.

Reconhecemos, naturalmente, as limitações da presente análise.

Desde logo, a comparação de duas estratégias de âmbito territorial muito diferente só nos permite uma comparação formal e menos uma comparação de mérito ou de impacto. Por outro lado, estamos cientes de que a comparação entre uma *Estratégia Nacional* que se inicia quando a *Estratégia do Conselho da Europa* termina levanta um conjunto significativo de questões: à partida, seria mais que óbvia a sobreposição de uma em relação à outra. Não foi isso, no entanto, que se observou, o que levanta um novo conjunto de questões importantes para análise futura, nomeadamente: 1) Não deveria a *Estratégia Nacional* contribuir eficazmente para os objetivos fixados pelo Conselho da Europa? Terão as estratégias dos países que pertencem ao Conselho Europeu tantos desalinhamentos quanto a estratégia portuguesa? Justificar-se-á uma *Estratégia Nacional* para os países que pertencem ao Conselho da Europa quando esta define uma estratégia de abrangência supra-territorial? Estando Portugal comprometido com o projeto europeu não bastaria a existência de uma estratégia europeia que se consubstanciaria em plano nacional? Como fazem os restantes países europeus: será que também têm uma estratégia nacional que ignora em grande parte a estratégia europeia?

Uma última limitação desta análise decorre do facto de não ter sido possível analisar os planos plurianuais implementados, ou a implementar, para cumprimento das estratégias e verificar à luz dos critérios para uma estratégia eficiente se: i) os objetivos são claros, decisivos e diretos; ii) permite manter a iniciativa; iii) fomenta a concentração/foco; iv) é flexível o suficiente para fazer face a imprevistos; v) revela uma liderança coordenada e comprometida; vi) faz uso da surpresa para atingir os seus objetivos e vii) é segura ou garante segurança de recursos àqueles que têm a missão de a implementar.(Mintzberg, 2001).

A literatura continua a apontar para uma significativa importância das estratégias para a garantia da eficácia e eficiência das organizações sejam estas privadas ou públicas. Mas ainda que não possamos afirmar que os desalinhamentos identificados perturbem a eficácia é evidente que a sua existência potencializará o surgimento ou a manutenção de entropias na construção do valor *criança* para a União Europeia.

## Referências

- Alves, D. R., & Castilhos, D. S. (2016). Surgimento e afirmação dos textos europeus de defesa dos direitos das crianças.
- Badri, K. (2020). EU strategy on the rights of the child (2021-24).
- Carvalho, D. E. D. (2014). *A organização de objetivos estratégicos corporativos: um estudo sobre a estruturação dos objetivos e sua relação com a implementação* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo), p. 13
- Carvalho, E. D. N., & Santos, R. M. G. D. (2016). As Diretrizes Organizacionais: uma análise prática da missão, visão e valores em uma pequena empresa em Mossoró-RN. *Revista Foco*, 9(1), 23-36.
- Correia, P. M. A. R., & Bilhim, J. A. D. F. (2017). Diferenças nas percepções dos valores organizacionais dos gestores públicos em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 51, 987-1004, p. 989.
- Daros, R. P. (2017). O Pensamento Estratégico Em Sun Tzu, Maquiavel, Clausewitz E Carlos Matus. *Gavagai–Revista Interdisciplinar de Humanidades*, 4(2), 83-102.
- Drucker, P. F. (1974). Tasks, responsibilities, practices. *New Yorks Row*, 121-122.
- Europa, C. (2016). Estratégia do conselho da europa sobre os direitos da criança (2016-2021)–Direitos humanos da criança.
- Europeia, U. (2007). Carta dos direitos fundamentais da União Europeia. *Direito e Democracia*, 457.
- Ferreira, A. V. S. (2016). Elementos de articulação: missão, visão, valores e a identidade organizacional. *Revista Eduicep*, 1(1).
- Fottrell, D. (Ed.). (2021). *Revisiting Children's Rights: 10 Years of the UN Convention on the Rights of the Child*. Brill.
- Jensdottir, R., & Beattie, T. (2016). 'Reaching the heights for the rights of the child': the Council of Europe Strategy for the Rights of the Child 2016-2020. *Chronicle.*, 2(July), 9-13.
- Laruccia, M. M. (2000). A missão empresarial. *Augusto Guzzo Revista Acadêmica*, 1(1), 51-57.
- Mintzberg, Henry; Quin, James B. (2001). O processo da estratégia. Porto Alegre: Bookman.
- Morin, E., & Lonné, B. E. (2003). *Pensar Europa* (No. 940 M6).
- Negri, S., Pedron, C. D., & Correia, P. M. A. R. (2021). Poder Judiciário Brasileiro: Produção de Valores Públicos no Serviço de. *Humanidades & Inovação*, 8(47), 17-22.
- Nicolau, I. (2001). O conceito de estratégia. *INDEG/ISCTE*, 637-658.
- Oliveira Mendes, I., Correia, P. M. A. R., de Almeida, J. J. N., & Marques, L. F. S. C. (2021). Coesão comunitária: o caso de Portugal e dos seus resultados na última década. *Revista da FAE*, 24(1).
- Porter, M. E. (1996). O que é estratégia. *Harvard Business Review*, 74(6), 61-78.
- Porto, M. A. (1997). *Missão e visão organizacional: orientações para sua concepção. 1997* (Doctoral dissertation, Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) -Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre).
- Rossi, C. A., & Luce, F. B. (2002). Construção e proposição de um modelo de planejamento estratégico baseado em 10 anos de experiência. *Encontro Anual Da Anpad*, 26, 1-4.
- Sacur, B. M., & Diogo, E. (2021). The EU Strategy on the Rights of the Child and the European Child Guarantee - Evidence-Based Recommendations for Alternative Care. *Children*, 8(12), 1181.

- Scorsolini-Comin, F. (2012). Missão, visão e valores como marcas do discurso nas organizações de trabalho. *Psico*, 43(3).
- Serra, F., & Ferreira, M. P. (2009). A evolução histórica do conhecimento em estratégia. *Leiria: Unisul*.
- Silva, S. M., Ruão, T., & Gonçalves, G. (2016). O desafio da comunicação estratégica nas instituições de ensino superior: estudo do papel da comunicação na promoção da sua missão social. *Revista Comunicando*, 5(1), 218-242.
- Vasconcelos, A. J. F. (2016). *Planeamento estratégico na Administração Pública: implementação de um plano estratégico na Direção Geral de Energia e Geologia, segundo a metodologia balanced scorecard* (Doctoral dissertation).