



POLÍTICAS

V Alte (Ref-EN) Renato Vilhena de Araujo

**“Lutar com palavras
é luta mais vã.
Entanto lutamos
mal rompe a manhã.”**

Carlos Drummond de Andrade

Existem inúmeros documentos publicados versando sobre o assunto “políticas”, os quais foram formulados, tanto por entidades públicas, quanto por particulares. Elas são frequentemente apontadas como soluções para todo tipo de problemas que surgem, nos mais variados âmbitos.

Tais documentos merecem ter seu conteúdo analisado e bem compreendido, a fim de se ter uma ideia mais nítida do seu alcance e dos resultados que podem razoavelmente ser esperados de sua aplicação na prática.

Ocorre que, como anotado pelo poeta no verso acima, o verdadeiro significado das palavras é motivo de nossa preocupação constante, em especial (como ocorre com a palavra “política”) quando elas são utilizadas com múltiplos sentidos e, portanto, não comportam uma única definição simples e precisa.

As definições do vocábulo “política” encontradas em dicionários costumam ser muito abstratas e genéricas, combinando elementos de arte, técnica, instinto, descortino, experiência, astúcia e sorte, as quais, em que pese serem elegantes, abrangentes e bem postas, não

se prestam a servir como ferramentas úteis para ajudar no estudo objetivo de políticas navais, por exemplo.

Por se referirem sempre ao futuro, tais definições costumam ter o incômodo de exigir que quem quer que venha a formular uma “política” tenha, em alguma medida, o dom da profecia, a fim de antecipar acuradamente todas as medidas necessárias e suficientes para prevalecer sobre algum inimigo ou sobre alguma dificuldade que venha a surgir.

No entanto, para harmonizar o trabalho conjunto de muitas pessoas e para que se possa estudar e debater as políticas com real proveito parece necessário discriminar claramente os vários sentidos desta palavra de modo a usá-la com mais segurança e clareza.

ACEPÇÕES

A palavra “política” é policresta e pode ser desdobrada em suas acepções mais comuns, as quais são denotadas por diferentes palavras em inglês: poder (*politics*), planos (*plans*) e princípios (*policies*). Os planos são políticas ditas de ação (dizem como as coisas serão), ao passo que os princípios são políticas ditas de intenção (dizem apenas como se deseja que as coisas sejam no futuro), sendo sempre oportuno lembrar a fina ironia de Millôr Fernandes: “há princípios para todos os fins”.

Assim, um dado enunciado sobre política poderá ter, tanto um conteúdo de planejamento (objetos, custos, prazos), quanto um de exercício de autoridade sobre outrem (organização, hierarquia, competência, governança), quanto um de princípios genéricos (preceitos, conceitos, doutrinas, diretrizes, praxes, metas, objetivos, ideais), quanto uma combinação deles todos.



Além de atentar para estas diferentes acepções, há que se considerar ainda o alcance do enunciado dentro da escala de tempo que for relevante em cada contexto específico.

Normalmente, se espera que as “políticas” se refiram a um futuro não muito próximo, embora haja também várias políticas já publicadas referidas a prazos médios e mesmo a prazos bastante curtos. É bastante disseminada a noção vaga de que planos militares (e esportivos) de curto prazo são “táticas”, os de médio prazo são “estratégias” (o horizonte estratégico de planejamento do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, é de 5 anos) e os de prazo mais longo são “políticas”.

Na prática, os documentos que versam sobre “políticas” (há inúmeras leis e decretos estabelecendo políticas públicas para os mais variados assuntos) são formulados, invariavelmente, em termos muito cautelosos, vagos, ambíguos e genéricos, não servindo como orientação efetiva para trabalhos que produzam resultados concretos. Assim, as políticas existentes não podem ser postas em prática diretamente. Além disso, costumam não ser devidamente fundamentadas e, por este motivo, não comportam revisão e análise crítica, impossibilitando avaliações e estudos acadêmicos, por exemplo.

A grande popularidade dos documentos versando sobre políticas vem do fato de que geralmente não despertam nenhuma oposição, por serem sempre benfazejas, não envolverem despesas, não criarem obrigações e não ensejarem cobranças nem a curto, nem a médio, nem mesmo a longo prazo.

A tabela a seguir procura mostrar várias palavras usualmente usadas para descrever o conteúdo de documentos sobre política, conforme a acepção e o prazo de interesse.

Claramente, todas as palavras na tabela abaixo



denotando os diferentes tipos de conteúdo têm inúmeros sinônimos que podem também ser usados livremente sem prejuízo da clareza, desde que fique bem estabelecida a acepção e o prazo de interesse para o assunto em estudo. Um exemplo disso são as palavras “projeto” e “programa” que constam da tabela com os significados que tinham antes da revisão da sistemática do Plano Diretor e que agora estão sendo invertidos para se coadunar com o planejamento plurianual federal.

Ao encontrarmos, por exemplo, a expressão “política pública de educação”, devemos considerar que ela pode estar se referindo a um “programa de mais longo prazo para a educação” (*plans*), ou à “governança do sistema público de educação” (*politics*), ou ainda aos “princípios deontológicos que devem reger a educação” (*policies*) ou, ainda, a uma combinação de todos estes assuntos.

Como se vê, o uso desta palavra, sem antes precisar o contexto em termos de acepção e prazo, abre muito espaço para infundáveis polêmicas e desentendimentos. Portanto, a bem da clareza dos conceitos a serem abordados num

CONTEÚDO DE POLÍTICAS				
Prazos		Curto	Médio	Longo
Princípios	<i>Policies</i>	Praxe	Diretriz	Doutrina
Poderes	<i>Politics</i>	Competência	Governança	Ideologia
Planos	<i>Plans</i>	Método	Projeto	Programa



estudo acadêmico, por exemplo, parece que seria sempre conveniente definir bem a aceção e o prazo de interesse para balizar as considerações a serem expandidas.

Considerando que os cursos de altos estudos da carreira militar normalmente se destinam a formar os chefes de amanhã (não os de hoje, nem os de um futuro muito longínquo), parece que o prazo médio seria o de maior interesse para os trabalhos acadêmicos destes cursos ao abordar assuntos ditos políticos.

A análise de documentos que versam sobre temas políticos como, por exemplo, a Estratégia Nacional de Defesa, poderia iniciar por separar seu conteúdo em: princípios, poderes e planos, a curto, médio e longo prazos, considerando sempre a relatividade temporal do contexto, a fim de que os vários assuntos abrangidos possam ser bem compreendidos e comparados, bem como interpretados de maneira lógica e sensata.

Por fim, caberia ainda lembrar que a análise de tais documentos sob os tradicionais enfoques sociológicos: econômico (o aspecto mais conflituoso de todos), social, político e cultural (o aspecto menos conflituoso de todos), costuma também ser bastante produtiva em termos de resultados práticos.

EXEMPLO

Como mero exemplo, uma análise ligeira da versão antiga da Política de Defesa Nacional (PDN), a aprovada pelo Decreto 5.484/2005, mostraria que seu conteúdo principal é um conjunto de objetivos genéricos (item 5 da PDN), orientações estratégicas (item 6 da PDN) e diretrizes gerais (item 7 da PDN), todos relativos apenas à defesa externa e fundamentados em considerações prospectivas também bastante genéricas (itens 2, 3 e 4 da PDN), sendo que o prazo considerado é presumivelmente longo e indeterminado.

Os outros empregos das Forças Armadas (FA) previstos na Constituição Federal (CF), art.142, como o de defesa das instituições e de garantia da lei e da ordem (GLO) não são abordados, em que pese este último ter sido frequentemente utilizado, tornando esta versão da PDN uma política parcial de defesa.

Por outro lado, a PDN não tem nenhum conteúdo de poder (*politics*), isto é, disposições sobre a organização das FA e atribuição de responsabilidades para que os objetivos, estratégias, orientações e diretrizes nela formulados sejam efetivamente observados e produzam resultados. Também não estabelece procedimentos coercitivos para que se possa exigir sua observância por parte do pessoal envolvido, sendo, por este motivo, uma norma do tipo que se conveniou chamar de “*lex imperfecta*”.

Finalmente, não tem também conteúdo de planejamento (*plans*) por não abordar, por exemplo, o importantíssimo assunto do financiamento da implementação das várias orientações, nem os prazos estimados para atingir, pelo menos, alguns dos objetivos definidos.

Desta forma, pode-se dizer que o Decreto nº 5.484/2005 é o que tem sido chamado pelos teóricos de “norma simbólica”, que é aquela que expressa apenas um ideal abstrato ou imaginário, ou seja, uma *policy* em estado puro.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, parece que o método de análise de documentos formuladores de políticas baseada no estudo daquilo que seu conteúdo tem (e também do que não tem), segundo as várias aceções da palavra “política” comentado acima, poderia ser útil na prática, a fim de melhor evidenciar seus verdadeiros significados e alcances e, desta forma, facilitar seu entendimento e sua aplicação de modo correto e eficaz. ■