

**AFINAL, O QUE É POLÍTICA? -
ESTUDOS SOB A PERSPECTIVA DA
CIÊNCIA POLÍTICA PARA
ESTUDANTES DE DIREITO**

Paulo Roberto Cunha¹

RESUMO: Este artigo inaugura uma série de análises sobre temas essenciais da Ciência Política, voltados a estudantes e profissionais do Direito. O objetivo é apresentar, de forma analítica, os principais significados da palavra política e suas origens.

PALAVRAS-CHAVE: política, Ciência Política e Direito.

ABSTRACT: This article inaugurates a series of analyzes about essential themes of Political Science aimed law students and legal professionals. The objective is to present, in an analytical way, the main meanings of the word politics and its origins.

KEYWORDS: politics, Political Science e Law.

RESUME : Cet article inaugure une série d'analyses sur des thèmes essentiels de la Science Politique qui intéressent des étudiants et des professionnels du droit. L'objectif est de présenter, de manière analytique, les principaux sens du mot politique et ses origines.

MOTS-CLES : politique, science politique et droit.

INTRODUÇÃO

Em um periódico de grande circulação, a jornalista Girardi (2012) escreveu sobre o direito à terra das comunidades indígenas e ribeirinhas, e seu avanço a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também chamada de Eco-92 ou Rio-92. Segundo a repórter, um estudo “*avaliou a evolução, desde 1992, da criação de políticas de acesso à terra*” (grifo nosso).

O que se entende pela palavra “política” empregada nesse informe?

Na edição de 10 de dezembro de 2020, do mesmo jornal, o colunista Waak (2020) analisou a incapacidade do então presidente da República Federativa do Brasil para uma série de assuntos importantes. O jornalista classificou a “*política externa*” do referido mandatário como “*prejudicial aos interesses nacionais*”, lembrou que na “*questão das políticas ambientais*, [o presidente] conseguiu criar uma inédita coligação doméstica e externa contra ele” e que a “*articulação política* [do presidente] resultou na entrega ao amorfo grupo do

¹ Especialista em Direito Ambiental pelas Faculdades de Direito e de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP); mestre e doutor em Ciência Ambiental (interdisciplinar) pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental

da Universidade de São Paulo (PROCAM/USP); professor universitário na Faculdade de Direito do Centro Universitário Padre Anchieta (Jundiaí/SP); pesquisador e advogado.

*centrão*² das principais agendas [governamentais]” (grifos nossos).

A palavra “política” foi usada três vezes na assertiva anterior e com significados bem diferentes. Como se compreende cada um deles? Algum dos sentidos mencionados guarda semelhança com a acepção usada no primeiro texto jornalístico?

Afinal, o que se entende por política?

Este trabalho, o qual inaugura uma série de estudos sobre temas importantes da Ciência Política para estudantes e profissionais do Direito, analisa as principais significações atribuídas à palavra “política”.

Tais propósitos se justificam no contexto metodológico da zetética jurídica, definida por Mascaro (2019, p. 72) como um estudo amplo que investiga as estruturas do fenômeno jurídico, englobando toda reflexão sobre as origens, a história, as causas e as relações sociais no Direito. Para o mesmo autor, tal entendimento profundo do fenômeno jurídico se contrapõe à

chamada dogmática jurídica, que é uma reflexão mais restrita do Direito, referindo-se apenas às técnicas e as normas jurídicas, bem como à prática do Direito.

Para investigar determinados aspectos do Direito dentro da perspectiva analítica da zetética jurídica, o analista precisa dialogar com alguns conceitos da Ciência Política e estabelecer relações entre essas duas áreas do conhecimento. Daí porque é fundamental que as faculdades de Direito possuam disciplinas regulares e cursos de extensão que abordem temas ligados à Ciência Política, de modo que o estudante se aproprie de um arsenal teórico interdisciplinar para pensar o fenômeno jurídico de forma abrangente e, de fato, compreendê-lo. E o primeiro passo dentro dessa abordagem é entender o significado da palavra “política”.

Assim, além desta introdução e da conclusão final, o presente artigo está dividido em oito seções: a primeira aborda as origens da palavra “política” e cada uma das demais seções analisam um sentido diferente desse termo.

² O centrão é o nome atribuído ao bloco informal da Câmara dos Deputados, composto por alguns partidos políticos sem linha ideológica clara, mas com orientação mais conservadora, e por deputados do “baixo clero”, como são chamados aqueles cuja atuação parlamentar é voltada para os seus próprios interesses e, portanto, pouco relevante sob o ponto de vista do interesse público. Assim, centrão não é sinônimo de “centro” que existe na tradicional dicotomia esquerda-direita. A quantidade de partidos e de deputados que compõe o centrão varia conforme a Legislatura, mas é certo que esse bloco partidário

possui força política dentro da Câmara, obtendo importantes cargos na Mesa Diretora e nas Comissões. Os componentes do centrão também são caracterizados por práticas fisiológicas, que se caracterizam por ações e decisões políticas tomadas a partir de troca de favores e favorecimentos. Nesse contexto, um dos objetivos do centrão é assegurar uma proximidade ao Poder Executivo, qualquer que seja o governante, obtendo cargos e privilégios para serem distribuídos aos seus sequazes, em troca de apoio à agenda do presidente da República no interior do Congresso Nacional.

comerciais, etc.) (CHAUÍ, 2000, p. 664).

1 - As origens da palavra política

As origens da palavra “política” remetem às *polis* da Grécia Antiga, que eram as diversas cidades-Estado autônomas, organizadas por leis e instituições, que existiam na Península Balcânica por volta dos séculos VIII a.C. a IV a.C. e cujos territórios englobavam as zonas urbanas e rurais. As *polis* mais conhecidas foram Atenas e Esparta.

O termo “política” vem da expressão grega *ta politika*, segundo Chauí (2000), e *politikos*, segundo Bobbio³, Matteucci e Pasquino (2010, p. 954).

Os *politikos* eram os cidadãos, isto é, os homens livres, iguais e portadores de direitos nascidos na *polis* (CHAUÍ, 2000, p. 664), enquanto *ta politika* eram:

(...) os negócios públicos dirigidos pelos cidadãos: costumes, leis, erário público, organização da defesa e da guerra, administração dos serviços públicos (abertura de ruas, estradas e portos, construção de templos e fortificações, obras de irrigação, etc.) e das atividades econômicas da Cidade (moeda, impostos e tributos, tratados

Portanto, os *politikos* eram os cidadãos que administravam a *polis* por intermédio de atividades administrativas, chamadas de *ta politika*.

Atualmente, a compreensão sobre o que é política é extensa. E, além disso, na língua portuguesa, a palavra “política” é polissêmica, ou seja, possui significados diferenciados.

No mesmo sentido, Max Weber⁴ (2015, p. 61) afirma que o conceito de política é extremamente amplo; Azambuja (2005, p. 1), por exemplo, fala em “cinco acepções, senão mais” do termo “política”; Heidemann (2009, p. 28-29), por sua vez, também traz cinco definições, mas algumas são diferentes do autor anteriormente citado; o Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010, p. 954-962), considerada uma obra de referência, apresenta inúmeras acepções diferentes.

A seguir, apresenta-se os principais significados da palavra “política”. A apresentação de definições de “política”

³ Norberto Bobbio (1909-2004) é um filósofo, historiador, teórico político, ativista que combateu o fascismo e intelectual italiano, considerado um dos grandes pensadores do século XX, que deixou um importante legado acadêmico. Bobbio cursou Direito e se licenciou em Filosofia do Direito e suas obras, relacionadas à teoria política e ao Direito, são essências para estudantes de direito e de político. Dentre suas obras, destaca-se o “Dicionário da

Política” que explica detalhadamente conceitos e linguagens importantes nas áreas da Filosofia, do Direito e da Ciência Política.

⁴ Max Karl Emil Weber (1864-1920) foi um pensador, sociólogo, jurista, economista alemão, considerado um dos fundadores da sociologia moderna, com influências na ciência política e na filosofia.

feita nos tópicos seguintes é apenas didática, para que o leitor amplie a sua compreensão sobre esse termo e saiba aplicá-lo de forma coerente. Adverte-se que, na prática, os conceitos de política podem estar conectados, imbricados e muitas vezes se confundem, sendo certo que a variedade de significados pode diferir de autor para autor.

2 - A política como prática humana: um conceito geral

As *polis*, suas leis, seus elementos característicos, como populações, territórios e autoridades, e suas formas de governo foram minuciosamente estudadas pelo filósofo grego Aristóteles⁵, que traz à tona a concepção teórica de que “o homem é um animal político” (em grego: *zoon politikon*), ou seja, naturalmente destinado para viver em uma sociedade política.

Aristóteles, ao considerar que o homem só se realiza na *polis*, exprime a concepção de vida da Grécia Antiga, segundo o qual a polis era a “dimensão suprema da existência”, tanto que o homem “não político” era considerado um “ser deficiente, um *idion*, um ser carente (significado original do nosso termo ‘idiota’)” (DIAS, 2013, p. 2).

Hannah Arendt (2002, fragmento 1, item 5), ao comentar a noção de *zoon politikon*, afirma que não existe “algo político” no homem que esteja relacionado à sua essência. Para a autora alemã, de origem judaica, “o homem é apolítico” porque a “política surge no *entre-os-homens*, portanto totalmente *fora* dos homens (...) no intraespaço e se estabelece como relação” (grifo do original).

De fato, esse atributo relacionado à política é apenas uma das suas dimensões do ser humano e “não sua totalidade, como sugere absoluta e perigosamente o termo ‘natureza’, ou o verbo ‘ser’ constante na sentença aristotélica” (HEIDEMANN, 2009, p. 28).

Desse entendimento, de que o homem é um ser social e a política, como um dos seus atributos, se constitui nas relações entre os seres humanos, decorre o primeiro significado da palavra política, compreendida segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010, p. 954) como uma “forma de atividade ou de práxis humana”.

Essa concepção de política é um conceito geral, com foco nas mais variadas relações do ser humano, afinal, como explica Heidemann (2009, p. 28), “as pessoas influenciam e deixam-se influenciar umas às outras” nas relações

⁵ Aristóteles (384 a.C. - 322 a.C.) foi um filósofo grego durante o período clássico na Grécia Antiga, discípulo de Platão, autor de diversas obras, cujos

domínios de investigação versam sobre lógica, física, biologia, política etc.

sociais. No mesmo sentido, Arendt (2002, fragmento 1, item 1) ressalta que “a política baseia-se na pluralidade dos homens”.

A política, nessa acepção, “é um fenômeno que condiciona todos os aspectos da vida do ser humano, estando no núcleo do desenvolvimento dos problemas da sociedade e de seus modos coletivos de resolução”, se expressando em “todas as relações de cooperação, negociação e luta pelos recursos que tornam possível a produção e reprodução da vida social” (LEFTWICH, 1986, p. 264⁶, citado por ALARCÓN, 2011, p. 21).

Assim, muito embora o senso comum enfatize a política relacionada aos assuntos de Estado, governo e eleições, ela se expressa em relações humanas de outra natureza. Leftwich (1986, p. 264⁷, citado por ALARCÓN, 2011, p. 21) explica que ela “se encontra em e entre todos os grupos sociais - formais ou informais - instituições e órgãos”.

Portanto, é possível identificar a política fora das esferas de Estado e de governos, em qualquer tipo de organização social, como a família, clubes, universidades, turmas de estudantes, empresas, associações religiosas, associações de bairros, sindicatos, ONGs, órgãos de classe (como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB), grupos de

escoteiros e em organizações internacionais, como exemplifica Dias (2013, p. 5) ao citar a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Essa amplitude do fenômeno político, nas mais variadas relações do ser humano, decorre do fato de que a noção de política está ligada à ideia de poder que, por sua vez, se manifesta em inúmeras relações do homem.

A política também se faz presente entre pessoas jurídicas, seja de direito público, seja de direito privado, de modo que uma sociedade coletiva, como uma empresa, um sindicato, um partido político ou um governo, pode tentar influenciar a outra.

Assim, fica claro que a política pode ser praticada não só por políticos, isto é, aqueles que disputam cargos públicos ligados ao Executivo e ao Legislativo, mas também pelo cidadão comum e pelas sociedades coletivas no exercício das suas atividades cotidianas.

3 - A política pensada a partir do Estado

A definição anterior, pensada a partir da noção aristotélica do homem como um *zoon politikon*, foca na política como uma prática geral e cotidiana do ser humano

⁶ LEFTWICH, Adrian. *Qué es la política?* México: Fondo de Cultura Económica. 1986.

⁷ Idem.

nas mais variadas relações sociais, tanto no sentido de tentar influenciar outras pessoas e/ou grupos, como também de ser influenciado.

Se essa práxis humana é voltada especificamente para os assuntos de Estado e de governo nas mais variadas esferas, temos um outro sentido da palavra “política”. Trata-se, como explica Heidemann (2009, p. 29), da “arte de governar e realizar o bem público”, no qual o “desenvolvimento” é um alvo a ser perseguido.

De forma simplificada, esse sentido de política se refere às coisas do Estado e do governo, voltadas à administração da coisa pública. Trata-se, como explica Rodrigues (2010, p. 13), da conotação moderna de política que diz respeito “à atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, faz referência ao Estado”.

Essa noção de política, mais focada ao Estado e aos governos, é uma espécie na qual a acepção anterior - a política como prática geral - é gênero, daí porque aquela noção também é derivada da visão aristotélica de política.

Observe-se que a expressão *ta politika* corresponde a “tudo o que se refere à cidade [no sentido da *polis* grega, isto é, as cidades-Estado] e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público” (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2010, p. 954). Daí porque Aristóteles, no século 4

a.C., apresenta uma tipologia sobre as diversas formas de governar a *polis* (RODRIGUES, 2010, p. 13). No mesmo sentido, esclarece Chauí (2000, p. 664):

Ta politika [do grego] e *res publica* [tradução latina] correspondem (imperfeitamente) ao que designamos modernamente por práticas políticas, referindo-se ao modo de participação no poder, aos conflitos e acordos na tomada de decisões e na definição de leis e de sua aplicação, no reconhecimento dos direitos e das obrigações dos membros da comunidade política e às decisões concernentes ao erário ou fundo público.

4 - Uma acepção a partir de Maquiavel

Apurou-se, nas subseções anteriores, um significado de política ligado a uma prática geral do ser humano nas mais variadas relações sociais e, outra, mais específica, conectada às atividades relacionadas à administração do Estado e dos seus governos.

Em ambos sentidos, a política está relacionada com a noção de poder que, de forma sintética e com base na obra de Max Weber, pode ser entendido como “a probabilidade de um ator social levar adiante sua vontade, apesar das resistências que ele enfrenta, isto é, mesmo que esta esteja em oposição à vontade o outro” (RODRIGUES, 2010, p. 13). No mesmo sentido, Dias (2013, p. 2) explica que

“quem faz política busca ou exerce o poder” sobre outro homem ou sobre um determinado grupo social, com o objetivo de obter vantagem pessoal ou coletiva.

Se ao empregarmos a palavra política o foco essencial estiver na questão do poder, temos aí um outro significado no qual a política, segundo Heidemann (2009, p. 29), se refere aos “processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter poder”. O mesmo autor observa que para essa acepção, o representante icônico não é mais Aristóteles, mas, sim, o filósofo italiano Nicolau Maquiavel⁸ que, segundo Azambuja (2005, p. 1), considera a política como “a arte de conquistar, manter e exercer o poder, o governo”.

Observe-se que a política, em vários dos seus significados, está relacionada ao conceito de poder. Nesse sentido, explica Alarcón (2011, p. 23): a “compreensão da política é a compreensão do exercício do poder político”. Assim, o leitor pode se deparar com a seguinte dúvida: qual seria a diferença entre a acepção de política a partir de Maquiavel, que foca no poder, e os outros significados apresentados nos

tópicos anteriores (2 e 3), se a noção de poder está sempre atrelada à política?

Primeiro, é importante lembrar que os diferentes conceitos de política não estão colocados uns em oposição aos outros. Existem conexões entre eles, sendo que a distinção se faz pela ênfase dada à um determinado elemento e como ele é compreendido.

No caso da política depreendida a partir da acepção de Maquiavel, o poder e, notadamente, as estratégias de como conquistar e se manter nele, é o elemento fundamental. Há uma diferença da visão de política concebida a partir de Aristóteles, na qual o poder também é levado em consideração, mas o foco desse sentido está na arte de governar a *polis*, nos modos de participação no poder, de tomada de decisões e de definições e aplicações de leis, visando à administração do Estado.

Maquiavel, em sua obra “O Príncipe”, não está preocupado com o Estado ideal, daí porque ele rejeita a tradição idealista de Platão, Aristóteles e outros autores clássicos, e examina o Estado e a realidade da política como eles são, não como gostaria que fossem (SADEK 2008, p. 17).

⁸ Nicolau Maquiavel (1469-1527), nascido na região de Florença, que hoje pertence à Itália, foi um filósofo, historiador, diplomata, dentre outras coisas, que viveu em plena Renascença (séculos XV e XVI)

e é considerado o primeiro grande pensador da Idade Moderna. Uma das suas principais obras é “O Príncipe”, escrito em 1513 e publicado após sua morte, em 1532.

No Estado real, examinado por Maquiavel, as pessoas objetivam conquistar e se manter no poder, o qual, segundo Sadek (2008, p. 20) ao analisar o referido autor clássico, nasce da própria “malignidade” que é “intrínseca à natureza humana”. Ao mesmo tempo, prossegue a autora em seu estudo sobre o Florentino, o poder “aparece como a *única* possibilidade de enfrentar o conflito” (grifo no original), tanto que, a preocupação de Maquiavel é resolver as instabilidades para instaurar um Estado estável.

Para Maquiavel, a ordem em um Estado não é algo natural e tampouco é obra do acaso, mas, sim, produto necessário da política; e a política, por sua vez, é o resultado de “feixes de forças” proveniente das ações concretas dos homens em sociedade (SADEK 2008, p. 18). Daí porque o problema político para esse autor clássico é “encontrar mecanismos que imponham a estabilidade das relações, que sustentem uma determinada correlação de forças”, conforme explica a mesma autora.

Observe-se, portanto, como as estratégias para conquistar e se manter no poder, visando à estabilidade do Estado, é a essência no pensamento de Maquiavel.

Assim, quando a ênfase dada na palavra “política” estiver relacionada aos expedientes destinados à conquista e à conservação do poder, estamos nos

referindo a um sentido mais próximo à acepção de Maquiavel.

Derivado dessa conceituação mais “erudita” dada por Maquiavel, a palavra “política” também pode ser usada em um sentido mais “trivial, vago e às vezes um tanto pejorativo” compreendendo “as ações, comportamentos, intuitos, manobras, entendimentos e desentendimentos” dos políticos “para conquistar o poder, ou uma parcela dele, ou um lugar nele” por intermédio de “eleições, campanhas eleitorais, comícios, lutas de partidos, etc.” (AZAMBUJA, 2005, p. 5).

Desta maneira, voltando à introdução do presente artigo, quando o colunista Waak (2020) escreveu que a “*‘articulação’ política*” do então presidente da República “*resultou na entrega ao amorfo grupo do centrão das principais agendas [governamentais]*” o adjetivo “política”, que no caso qualifica o substantivo “articulação”, está claramente empregado no sentido de ajustes e estratégias para a conservação do poder.

5 - A política como uma ciência

A palavra política é também empregada para designar um ramo do conhecimento, qual seja, a Ciência Política, também chamada de Ciência do Estado. Nesse sentido, explica Heidemann (2009, p. 29):

A política é concebida (...) como a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados). Nesse sentido, ela estuda e sistematiza o “fato político básico” assim caracterizado e engloba, portanto, todas as acepções anteriores [entenda-se, todas as significações da palavra política explicadas neste trabalho].

O termo “política” se expandiu graças à influência da obra “Política”, de Aristóteles, escrito no século IV a.C, que é um conjunto de oito livros e é considerada o primeiro tratado sobre aspectos do Estado e sobre as várias formas de governos; a partir daí, ocorreu uma transposição de significado da palavra política, deslocando-se do conjunto de coisas que eram qualificadas como “político” para designar ao estudo, ao conhecimento mais ou menos organizado sobre esse mesmo conjunto de coisas (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2010, p. 954).

Segundo os mesmos autores, isso se manteve durante séculos até que, na época moderna, o nome dado à área de conhecimento sobre a política passou, aos poucos, a ser substituído por outras

expressões, como Ciência Política, Ciência de Estado, Filosofia Política.

Diversos autores considerados clássicos desenvolveram estudos sobre a Ciência Política, com destaque para Platão (427 a.C. - 347 a.C.), Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.), Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Alexis de Tocqueville (1805-1859), Karl Marx (1818-1883) e muitos outros. Não se pode compreender minimamente a política moderna, e suas múltiplas relações com o Direito, sem o estudo permanente das obras desses pensadores.

Assim, mais do que os assuntos de Estado, a Ciência Política é uma ciência social que “estuda o exercício, a distribuição e a organização do poder na sociedade” (DIAS, 2013 p. 1), analisando, pois, “o fenômeno político em si, as estruturas governamentais e as estruturas de participação política (...) os sistemas de poder” (MIRANDA, 2003⁹, *apud* ALARCÓN, 2011, p. 25-26).

A Ciência Política se preocupa com diversos temas, como eleições, a resposta da população às decisões políticas tomadas pelas autoridades, os partidos políticos, os grupos de pressão, as diferentes formas de governo, o processo político de tomada de

⁹ MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 7ª Edição. Coimbra 2003 p. 31.

decisão, a evolução do pensamento político, etc. (DIAS, 2013 p. 1).

Ela está relacionada com a Filosofia, a Sociologia, a Economia, a Geografia e o Direito. Assim, o cientista político, muitas vezes com o auxílio destas e outras áreas do conhecimento, estuda a realidade política.

A Ciência Jurídica, por sua vez, estuda a letra da lei e sua interpretação, enquanto que a Ciência Política analisa, dentre outras coisas, como a lei é feita e implementada. São duas áreas do saber muito próximas e uma auxilia na compreensão da outra. O exemplo a seguir mostra como essas duas áreas do conhecimento se complementam:

A Constituição Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) dispõe sobre os institutos da democracia direta e consagra o voto direto e secreto e o sufrágio universal (direito de voto a todos os indivíduos maduros). A CF/88 determina como os governantes são escolhidos e a relação deles com os governados. A interpretação desse texto normativo é estudada pela Ciência Jurídica, especialmente pelo Direito Constitucional. Por outro lado, para a Ciência Política, “interessa descobrir não esse arcabouço de dispositivos, mas que forças, de fato, exercem influências concretas na escolha dos governantes; quais os interesses em jogo e a correção de forças entre os setores que disputam o poder” (ALARCÓN, 2011, p. 28).

6 - As políticas públicas: o Estado em ação

Muitas vezes, a palavra “política” é usada no sentido de políticas públicas (no inglês *public policy*), de forma que o interlocutor abrevia a expressão “políticas públicas” e se limita a dizer “política”.

Em suma, uma política pública é o “estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 24).

Em outras palavras, políticas públicas são arranjos institucionais complexos, criados para “a realização de objetivos determinados”, por intermédio de medidas articuladas e coordenadas (BUCCI, 2006, p. 14, 25-26, 39). Assim, uma política pública comporta um sistema de decisões públicas que, por intermédio da alocação de recursos e “da definição de objetivos e estratégias de atuação”, destinam-se “a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social” (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

As políticas públicas são ações práticas do Poder Público mais focadas e detalhadas em metas e objetivos, meios pelos quais se atinge esses propósitos, previsão orçamentária, decisões de implementação etc. Nesse sentido, como

explicam Bucci (2006, p. 40-46) e Souza (2006, p. 36), as políticas públicas possuem objetivos mensuráveis a serem alcançados, meios correspondentes para sua realização, isto é, os instrumentos, a prescrição de metas e os resultados pretendidos em marcos temporais determinados, elementos de avaliação, os arranjos político-administrativos, o orçamento financeiro, dentre outros elementos.

Muitas vezes, as políticas públicas são criadas para a concretização de direitos (BUCCI, 2006, p. 14) e, uma vez criadas, elas se desdobram “em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas” e, finalmente, quando postas em ação, são implementadas e executadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p. 26).

As políticas públicas possuem uma “forma exterior, reconhecível pelo sistema jurídico”, concebidas por “distintos suportes legais”, como leis, medidas provisórias, normas infralegais (decretos e portarias) e instrumentos jurídicos de outra natureza¹⁰ (BUCCI, 2006, p. 11).

As políticas públicas são resultantes da atividade política e envolvem um processo decisório complexo, pois visam a atender os mais diversos interesses e

necessidades da sociedade. As demandas que geram políticas públicas podem vir da própria sociedade ou serem criadas pela burocracia estatal.

Uma vez criadas, as políticas públicas são impostas pelo Estado a toda sociedade, regulando “comportamentos e conflitos”, distribuindo benefícios e serviços à população, organizando “burocracias e mercados” e extraindo dinheiro dos cidadãos por intermédio de tributos, enfim, afetando a vida social em diversos aspectos, tanto que podem ser usadas como instrumento para alcançar e manter o poder (RODRIGUES, 2010, p. 14-29).

Essa é a noção mais empregada de “políticas públicas”, designada para definir ações mais específicas do Poder Público para determinada área. Como explica Heidemann (2009, p. 28-29), as políticas públicas se referem a uma “acepção mais operacional” da política, em que ela é entendida como as “ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como função de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade”, sobretudo por intermédio de planejamento.

Cita-se, como a Política de Regularização Fundiária da Amazônia (Lei

¹⁰ Os contratos de concessão de serviços públicos, como os sistemas de transporte municipal em grandes metrópoles, é um exemplo de política

pública concebida por instrumentos de outra natureza (BUCCI, 2006, p. 21).

Federal nº 11.952/2009, regulamentada por uma série de outras normas), a Política Estadual (São Paulo) de Resíduos Sólidos (Lei Estadual-SP nº 12.300/2006) etc.

Mas a expressão “políticas públicas” pode se relacionar a uma noção mais ampla, ou seja, a um campo de atividade governamental (como a política de saúde), a normas existentes para determinadas temáticas (política urbana, política ecológica), aos propósitos a serem realizados (como uma política de emprego estável) e outros (SARAVIA, 2006, p. 30). São designações mais abrangentes de propostas ou de diretrizes governamentais destinadas a interferir em setores amplos da sociedade, nos quais a palavra “política” vem acompanhada de um adjetivo temático, como por exemplo, a política social, a política econômica, a política de saúde, a política de acesso à terra, a política de habitação, a política de segurança ou, então, que a política de transportes de determinado município privilegia a construção de ciclovias para aumentar os deslocamentos em pequenas distâncias.

Como se percebe, essa noção mais abrangente de “políticas públicas” às vezes se confunde com a ideia de “políticas de Estado” que, segundo Heidemann (2009, p. 28-29), “se limita aos valores consagrados na Constituição” e “obrigariam todos os governos de um Estado em particular a implementá-las”. Todavia, o mesmo autor

observa que a noção de “política de Estado” difere um pouco do conceito de “política pública”, porque esta possui objetivos mensuráveis a serem alcançados, meios correspondentes para sua realização. Por isso, é importante que o leitor saiba que alguns autores preferem aproximar os conceitos de “políticas públicas” e “políticas de Estado” e outros preferem diferenciá-las.

Então, seja de uma forma ou de outra, é comum a utilização da palavra “política” no sentido de “política pública”. Veja, por exemplo, o texto da jornalista Girardi (2012) reproduzido na parte introdutória deste artigo, no qual ela menciona que um estudo “*avaliou a evolução, desde 1992, da criação de políticas de acesso à terra*” (grifos nossos) às comunidades indígenas e ribeirinhas. Ela empregou a palavra “política” no sentido de política pública, isto é, as ações complexas e estruturais do Estado, concebidas por suportes legais e realizadas ao longo do tempo, por intermédio de governos, para garantir terras às referidas comunidades tradicionais.

Da mesma forma, quando o colunista Waak (2020) lembrou que o presidente da República na “*questão das políticas ambientais, conseguiu criar uma inédita coligação doméstica e externa contra ele*” (grifos nossos), a palavra política também foi usada para se referir às

políticas públicas de proteção ao meio ambiente que foram desmontadas na gestão daquele mandatário.

Mesmo no âmbito das políticas públicas, existe a presença do elemento poder. Nesse sentido, explica Rodrigues (2010, p. 13-14): “no contexto das políticas públicas, a política é entendida como um conjunto de procedimentos que expressam relação de poder e que orienta à resolução de conflitos no que se refere ao bem público”.

Isso significa que a atividade política, que envolve o conflito e o poder, pode resultar na criação de políticas públicas.

7 - As três dimensões da política na língua inglesa

O idioma inglês possui três palavras distintas para termo “política”, que expressam significados diferentes: *polity*, *politics* e *policy*. Para Dias (2013, p. 6), isso revela “o maior grau de amadurecimento dos estudos de ciência política, em particular, nos Estados Unidos”.

Polity se refere às instituições políticas, que são o conjunto de regras e normas estabelecidas que formam um sistema político-administrativo. As estruturas dessas instituições podem ser formais (como a Constituição Federal, as leis, as normas jurídicas em geral) ou

informais (os costumes, os pactos, a definição dos acordos, por exemplo) e exercem influência na estratégia dos atores políticos e sociais, como são chamados de forma coletiva os políticos, os partidos políticos, os grupos de pressão, os movimentos sociais, as ONGs e outros que participam de disputas políticas para atender seus interesses. É por isso que Souza (2007, p. 83-84) chama as instituições de “regras do jogo”, ou seja, do jogo político, afinal, como explica Immergut (2006, p. 160 e 177), esse sistema-político e suas regras “induzem comportamentos específicos dos atores para alcançar seus objetivos”, que podem ser: promover um projeto de lei, acrescentar um artigo em uma proposta legislativa, ter algum item contemplado em uma política pública etc.

Esse conceito de *polity* não é usualmente conhecido, mas é bastante aplicado na Ciência Política, inclusive na brasileira.

Politics, por sua vez, são os processos, normalmente conflituosos, de negociação política (FREY, 2000, p. 216-217), “de interações que definem múltiplas estratégias entre atores para melhorar seu rendimento e alcançar certos objetivos” (DIAS, 2013, p. 6).

Policy se refere ao conteúdo de uma política pública, o resultado material concreto dos processos antecedentes, que

pode despontar em formato de norma jurídica. Segundo Frey (2000, p. 217) essa dimensão material se refere “aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos”.

Então, um determinado conteúdo material de uma política pública (*polity*), editada na forma de norma jurídica, é resultado de processos de negociação política entre os atores (*politics*), que são mediados pelas regras, isto é, por instituições políticas (*polity*).

É importante compreender que essa divisão é feita de forma didática, pois a realidade mostra que as dimensões *policy*, *politics* e *polity* acontecem simultânea e permanentemente, estão entrelaçadas, inter-relacionadas e são interdependentes, se influenciando de forma mútua (FREY, 2000, p. 217). São muito aplicadas pela Ciência Política brasileira e nos ajudam a compreender um pouco mais o que é política.

8 - Política como uma finalidade

A palavra política pode indicar uma “opção escolhida para conquistar um fim”, quando, por exemplo, fala-se que uma empresa tem tal política ou que a política de uma determinada pessoa consiste em uma atitude que a caracteriza (ALARCÓN, 2011, p. 21).

É comum, por exemplo, dizer que a política de uma certa empresa se traduz na contratação de uma porcentagem de pessoas com deficiência física, como uma forma de inclusão social. Ou então, que a política da faculdade é contratar professores com doutorado.

CONCLUSÕES

O presente trabalho analisou os principais significados da palavra “política”; existem outras compreensões, sendo certo que cada entendimento sobre o que é política traz ainda muitos outros aspectos, além daqueles que aqui foram explorados.

A proposta desse artigo, portanto, foi apenas fornecer aos estudantes de Direito um primeiro contato com esse tema, que será aprofundado na sequência de trabalhos que este autor pretende publicar nas próximas edições da Revista de Ciências Sociais e Jurídicas (RCSJ).

Afinal, o acadêmico de Direito, que é (ou deveria ser) um estudante de Ciências Humanas, que vai trabalhar com relações sociais e atuar perante os órgãos públicos, precisa possuir um conhecimento sólido sobre o funcionamento das instituições estatais e da sociedade, não somente sob o ponto de vista legal, mas também com relação à estrutura de poder.

Ademais, não há democracia efetiva se o cidadão comum não compreende, minimamente, as regras do jogo democrático e seus conceitos básicos. Nesse contexto, não é razoável que as pessoas não entendam sequer os sentidos da palavra política que, diariamente, estão estampadas nos jornais de grande circulação. E, para o estudante de Direito, esse tipo de dificuldade é intolerável.

Por isso, espera-se que este artigo, pensado para ser escrito de forma didática, cumpra o seu papel de informar e despertar interesse sobre temas da Ciência Política nos alunos e alunas dos cursos jurídicos. E entender os conceitos básicos sobre “política” é só o começo, existe um longo caminho a ser percorrido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. **Ciência política, Estado, direito pública: uma introdução ao direito público da contemporaneidade**. São Paulo: Editora Verbatim, 2011.

ARENDT, Hanna. *O que é política?* Tradução de Reinaldo Guarany. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. São Paulo: Editora Globo, 17ª Edição, 2005.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PAQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmem C, Varriale et al.; coor. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro

Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 13ª ed., 4ª reimpressão, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico** (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. Editora Ática: São Paulo. 2000 (e-book).

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões à prática da análise de política públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, junho, 2000, p. 211-258.

GIRARDI, Giovana. Direito à terra foi vitória da Rio 92. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30 mai. 2012. p. A-22.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Heidemann, Francisco G. e Salm, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 23-39.

IMMERGUT, Ellen M. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas Públicas**. Coletânea, Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 155-195.

MASCARO, Alysson Leandro. *Introdução ao Estudo do Direito*. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2019. E-book.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de *virtù*.

In WELFORT, Francisco C. (organizador). **Os clássicos da política**. 14ª edição. São Paulo: Ática, 2006, p. 11 a 26.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). **Políticas Públicas**. Coletânea, Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-41.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Celina. O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-84.

WAAK, Willian. A guerra foi perdida. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 10 dez. 2020. p. A-8.

WEBER, Max. **Ciência política: duas vocações**. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2015.