

CASTLES, Francis G. (Edit.). *The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states*. Sage Publications, 1982.

Leandro Molhano Ribeiro\*

O livro é o resultado das pesquisas realizadas pelo grupo *Party Differences and Public Policy*, formado em 1978 para a conferência no *European Consortium for Political Research*, em Grenoble, e representa uma inflexão sobre a *importância da política*, particularmente dos *atores políticos* nas análises sobre a produção de políticas públicas. Especificamente, os artigos publicados nessa obra praticamente inauguram uma abordagem denominada “teoria partidária” sobre o Estado de Bem-Estar social, ao medir o efeito dos partidos com diferentes ideologias políticas sobre a elaboração e implementação de políticas sociais (SHMIDT, 2010). Ao fazer isso, os artigos organizados no livro podem ser considerados fundamentais em pelo menos dois aspectos: a) para o debate teórico-metodológico sobre a importância e explicações centradas nos agentes sociais *versus* abordagens economicistas ou funcionalistas de explicação dos resultados de políticas públicas e b) do ponto de vista do debate sobre a democracia.

Sob o aspecto teórico-metodológico, o livro editado por Castles contesta abordagens que prescindem da ação de atores políticos para explicar o resultado de políticas públicas – notadamente as políticas de bem-estar social. Entre essas abordagens destacam-se trabalhos dos anos 1960 e 1970 que enfatizavam a dimensão econômica como fator preponderante para a implementação de políticas de bem-estar. Essa abordagem se ancorava em duas hipóteses principais: uma que associava o crescimento econômico proporcionado pela industrialização com a instituição do estado de bem-estar e outra de orientação (neo)marxista em que as políticas sociais são concebidas como fontes legitimadoras e estabilizadoras da ordem social capitalista.

O argumento apresentado no primeiro caso afirma uma relação direta entre os recursos gerados pelo crescimento econômico e o financiamento de políticas sociais, implementadas para solucionar os

---

\* Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas – RJ.

problemas decorrentes da industrialização: transformações da atividade produtiva e da estrutura demográfica (WILENSKY; LEBEAUX, 1965). A política (instituições e atores políticos) não importa como variável explicativa da variação de políticas de bem-estar (WILENSKY, 1975). Pode-se dizer que as políticas sociais são um “subproduto” do desenvolvimento econômico. Já a abordagem econômica de cunho (neo)marxista identificava a produção de políticas públicas, particularmente as políticas de bem-estar, como estratégias do Estado para amenizar tensões inerentes ao sistema capitalista. Uma vertente nesse sentido relacionava diretamente o Estado de Bem-Estar à legitimação e reprodução do sistema capitalista (OFFE, 1984). Nessa perspectiva, também, a política (instituições e atores políticos) não é concebida como um fator explicativo.

Ora, se os atores não importam (ou importam pouco), qual o sentido da participação democrática? Ou seja, subjacente à abordagem teórico metodológica de tipo funcionalista ou economicista há uma premissa sobre a dinâmica do próprio sistema político. Não à toa, a influente obra citada de Wilensky (1975) não relaciona diferenças entre o regime político e a produção de políticas de bem-estar. Estas seriam produzidas em intensidade diretamente relacionada ao nível de desenvolvimento econômico, independentemente de o regime ser democrático, autoritário ou totalitário. Mais ainda, mesmo em um regime democrático, os principais atores que mediam a relação Estado-Sociedade não se diferenciam em suas políticas públicas? Qual o sentido, então, de se discutir a formação de partidos políticos e se debater a configuração das instituições políticas representativas?

A obra editada por Castles oferece uma resposta diferente para explicar a produção de políticas públicas, centrada em atores políticos, os partidos, mas sem desconsiderar possíveis restrições à ação partidária dadas por fatores institucionais e econômicos. O capítulo escrito por Castles exemplifica a abordagem da teoria partidária de explicação do Estado de Bem-Estar e, portanto, da importância dos partidos na elaboração e implementação de políticas públicas. Os objetivos do autor são:

- I - Observar se as democracias capitalistas se tornaram mais ou menos similares em seus padrões de gasto público, durante os anos 60 e 70.
- II - Qual o impacto dos partidos políticos sobre a variação dos

gastos públicos nos diversos campos de políticas públicas (particularmente dos gastos com políticas sociais).

III - Entender se a relação entre padrões de políticas públicas é mediada pela escolha feita pelos eleitores ou através das estruturas do sistema partidário.

O impacto dos partidos é observado através da covariação entre a ideologia dos partidos políticos e os gastos com políticas de bem-estar social. A hipótese do autor é que partidos políticos de esquerda (ou trabalhistas) no governo aumentam os gastos públicos e particularmente os gastos sociais<sup>16</sup>. Partidos de direita forte seriam uma barreira ao aumento dos gastos públicos. Assim, o domínio de partidos de direita no governo seria um fator contrário à implementação de políticas de bem-estar. A existência de partidos de direita fracos ou a inexistência de tais partidos criariam as condições mais favoráveis à expansão do bem-estar<sup>17</sup>.

A relação entre partidos e gastos públicos não é ingenuamente concebida como *direta*, não mediada pelas condições conjunturais em que ocorre a ação partidária. Por isso, Castles insere fatores sociais e econômicos como “controles” em seu modelo explicativo: em seu caso, o desenvolvimento econômico e a estrutura demográfica. Para o autor, o desenvolvimento é fundamental para prover os recursos necessários para expansão do gasto público. Já a estrutura demográfica também é importante, pois tanto a existência de um grupo economicamente não ativo, como de idosos, força o aumento dos gastos com seguridade, como a existência de elevado número de jovens implica em gastos com educação. Ou seja, Castles considera que a análise da ação dos partidos políticos deve levar em consideração a oferta e a demanda de recursos econômicos na sociedade analisada.

---

<sup>16</sup> O autor mede os gastos públicos das seguintes formas: Gasto público total/PIB; Consumo dos gastos públicos/PIB (correntes); Transferências e subsídios/PIB; (gasto total - gasto social)/PIB; Gasto com educação/PIB; Gasto com seguridade social/PIB; Gasto com saúde.

<sup>17</sup> Para o autor os partidos de direita serão mais forte se forem seculares. Os partidos cristão são classificados como de direita pelo autor, mas mais fracos que os seculares de direita. Um partido domina um governo se detém 66% cadeiras em 66% do período analisado. Um partido será considerado mais forte do que outro se tiver no mínimo 5% a mais dos votos populares

Outro fator incorporado por Castles é a força dos sindicatos de trabalhadores, medida como proporção da força de trabalho sindicalizada. Nesse caso, o autor incorpora um ator político importante, derivado da estrutura socioeconômica existente e fortemente relacionado com os partidos de esquerda (ou trabalhistas). Assim, por exemplo, Castles argumenta que o alto grau de concentração industrial demandado por um mercado de pequenas proporções aumenta a probabilidade da formação de sindicatos fortes e governos formados por partidos de esquerda. Ambos os atores pressionam os governos por serviços publicamente financiados, incentivando políticas de bem-estar. Por fim, Castles leva em consideração um fator político institucional em sua explicação: se o país é federativo ou não. Sua hipótese é que um baixo grau de centralização política e administrativa se associa com uma maior restrição dos gastos públicos.

De modo geral, Castles chega às seguintes conclusões: primeiramente, observa pouca evidência para a tese da convergência (primeiro objetivo). Segundo o autor, “padrões de gastos agregados entre as nações têm sido menos similares, enquanto [...] padrões de gastos por programas de bem-estar dentro das nações têm se tornado semelhantes” (p. 69). No que se refere ao desenvolvimento econômico, este, embora tenha um impacto reduzido sobre os gastos públicos, permite a expansão dos programas sociais. As variáveis demográficas têm um efeito no sentido esperado: maior proporção de idosos e jovens implicam em mais gastos públicos.

Castles comprova a hipótese partidária e conclui que “há evidências de que os produtos e resultados de políticas públicas são mais decisivamente influenciados pela força dos partidos de direita do que pela extensão do partidarismo socialista” (p. 57). Mas um achado importante se refere ao legado de bem-estar como fator explicativo importante. Segundo o autor, a mudança na composição do governo e a posição relativa de um país com gastos de bem-estar entre os anos 1960 e 1970 se modificaram pouco com o passar do tempo, o que significa que a variância do gasto no tempo  $t$  pode ser fortemente explicada pela variância no tempo  $t-1$ . Os anos 1960 parecem ter sido decisivos para a implementação ou não de um Estado de Bem-Estar social na Europa. De fato, Castles argumenta que um baixo grau de bem-estar encontrado em alguns países nos anos 1970 está associado à relutância dos partidos de direita no governo nos anos 1960

em expandir a provisão do bem-estar. Para ele,

Os países que parecem ter capitalizado a oportunidade (de implementar um Estado de Bem-Estar) foram precisamente aqueles que tinham governos de coloração de centro ou social democrática (nos anos 1960). A direita viu o desenvolvimento econômico em outros termos, como uma oportunidade de aumentar o retorno da iniciativa e empresa privada (p. 74).

Os demais artigos publicados em *The Impact of Parties* seguem as diretrizes de Castles: análise centrada nos atores políticos, mediação entre atores, instituições e condição socioeconômica. Ao fazerem isso no início dos anos 1980, os autores da obra contribuíram para a consolidação de uma abordagem teórico-metodológica que seria dominante nos trabalhos sobre políticas públicas, a partir dos anos 1990: o novo institucionalismo. Isso porque as hipóteses sobre o impacto dos partidos sobre a produção de bem-estar apoiam-se em premissas teóricas sobre as relações entre “entrada” e os “resultados” do sistema político. Pode-se dizer que a literatura sobre partidos e políticas públicas, em geral, estabelece um modelo analítico explicativo para a instituição, expansão e retração das políticas de bem-estar social que combina, por um lado, as ações de atores relevantes e, por outro, fatores políticos-institucionais e socioeconômicos que caracterizam seus contextos de atuação. Assume-se, nesse caso, que parte significativa da variabilidade das políticas sociais implementadas pode ser explicada pela combinação 1) da motivação dos atores relevantes, 2) da interação entre atores, 3) do arcabouço político-institucional vigente, 4) do contexto socioeconômico e 5) do legado de políticas de bem-estar.

A obra editada por Castles contribui fortemente para a construção desse modelo analítico. A abordagem que enfatiza a importância das instituições na provisão de políticas públicas problematiza justamente os fatores políticos que restringem e orientam a ação partidária. As políticas públicas podem ser concebidas, principalmente, como decisões de partidos políticos cujas motivações primordiais podem ser a conquista de votos para o exercício e manutenção do poder, ou a busca de participação em governos através de cargos ou, ainda, a provisão de políticas públicas segundo sua ideologia (STROM; MULLER, 1999). Nesse caso, a coloração ideológica dos partidos políticos tal como sugerida por Castles e demais autores da obra reflete suas motivações políticas.

A atuação dos partidos na maximização de suas políticas, por sua vez, pode ser incentivada ou restringida pela interação com diferentes atores políticos e/ou sociais, principalmente os sindicatos, o eleitorado, a burocracia e os partidos de oposição (HICKS; SWANK, 1992) – tema também explorado, em alguma medida, em *The Impact of Parties* ao analisar a força e domínio dos partidos políticos e a existência ou não de sindicatos fortes. Por sua vez, as ações e interações desses atores são orientadas por políticas previamente adotadas – ou seja, o legado, tal como exposto por Castles – e pelos pontos de veto dados pelos arranjos institucionais existentes (CREPAZ, 1998; IMMERGUT, 1996; TSEBELIS, 2002) e pelo contexto socioeconômico em que atuam. Embora os pontos de veto institucionais não tenham sido explorados por Castles, a intermediação entre economia e política é uma preocupação não apenas do autor, como de toda a obra.

As análises recentes sobre o tema partidos e políticas públicas incorporam modelos estatísticos sofisticados para testar o modelo analítico esboçado acima. Este é um ponto fraco do artigo de Castles em que as relações entre as variáveis explicativas e o gasto público são medidas, basicamente, através de correlações bivariadas. Outro ponto crítico do artigo se refere à classificação de todos os dos partidos cristãos analisados como de direita, quando se argumenta que tais partidos na Alemanha Ocidental, Áustria e Itália foram fortes propositores de políticas de bem-estar (SCHMIDT, 2010). Recentemente, o impacto dos partidos passou a ser medido principalmente através da sua participação no governo, medida pela duração no governo (BLAIS; BLAKE; DION, 1993) e partilha de cargos nos gabinetes, ou seja, pela análise da coalizão de governo (BUDGE; KEMAN, 1990).

Observa-se, portanto, a importância da orientação teórica da obra para o desenvolvimento das análises posteriores sobre a importância dos partidos políticos para a produção de políticas públicas. Mas, em que medida a obra é atual? E qual a importância dos partidos políticos em um contexto em que as clivagens ideológicas se modificaram e a convergência programática entre os partidos parece ser a regra nas democracias representativas? A importância da obra reside justamente na singularidade das suas perguntas de pesquisa: os partidos fazem diferença? Em que sentido? Em que contexto? São perguntas que sempre nos farão pensar sobre os caminhos e modelos da democracia representativa.

## REFERÊNCIAS

- BLAIS, A; BLAKE, D.; DION, S. Do parties make a difference? Parties and the size of government en liberal democracies. *American journal of Political Science*, v. 37, n. 1, p. 40-62, 1993.
- BUDGE, I; KEMAN, H. *Parties and Democracy: coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- CASTLES, Francis Geoffrey. *The Impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states*. London: Sage, 1982.
- CREPAZ, M. Political Institutions and Welfare Expenditures. *Comparative Politics*, v. 31, n. 1, 1998.
- HICKS, A; SWANK, D. H. Politics, institutions, and welfare spending in industrialized democracies 1960-1982. *The American Political Science Review*, v. 86, n. 3, 1992.
- IMMERGUT, E. M. As regras do jogo: a lógica das políticas de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 30, p. 139-165, 1996.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- SHMIDT, M. Parties. In: CASTLES, F. G.; LEIBFRIED, S., LEWIS, J., OBINGER, H.; PIERSON, C. (Ed.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, p. 211-226, 2010.
- STROM, K; MULLER, W.C. (Ed.). *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: University Press, 1999.
- TSEBELIS, G. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- WILENSKY, H. *The Welfare State and equality: structure and ideological roots of public expenditures*. Berkeley: University of California, 1975.
- WILENSKY, H; LEBEAUX, C. *Industrial society and Social Welfare*. New York: The Free Press, 1965.