

A FUNÇÃO DISTRIBUTIVA DOS BENS PÚBLICOS

Johannes Augel

As atividades de entidades públicas¹ ocupam uma parcela crescente do Produto Nacional Bruto, tanto nos países industrializados quanto nas economias "em desenvolvimento". Os orçamentos públicos assumiram lugar de destaque no processo de concentração e distribuição de parcelas cada vez maiores da riqueza das nações, e com isso transformaram-se em centrais de comando capazes de arrecadar recursos de certos setores da sociedade e distribuí-los para outros. A interferência estatal, assim, favorece um setor em detrimento de outros setores econômicos, colocando à disposição, por exemplo, um determinado tipo de infra-estrutura de transporte. O Estado interfere ainda na política regional, como, por exemplo, através de incentivos fiscais, em relação à renda individual pela tributação progressiva, pelos mecanismos de assistência social, pelo sistema educativo e de formação profissional etc.

Nos países altamente industrializados, a cota do consumo público no consumo total do Produto Social Bruto situa-se entre 25% e 50%. Alguns especialistas enfatizam o pouco caso que as ciências econômicas, internacionalmente, fizeram até agora da questão fundamental de quem paga e quem se beneficia com essa parte enorme do uso do Produto Social. Tanto do lado das receitas quanto do das despesas, é preciso levar em conta que o pagador e o beneficiado imediatos nem sempre são os efetivamente atingidos, devido à capacidade de transferir encargos financeiros para terceiros ou de terceiros participarem dos benefícios recebidos (por exemplo, a indústria de cons-

1 Não nos parece possível estabelecer uma distinção nítida entre os setores público e privado. O primeiro abrange, sem dúvida, as entidades públicas territoriais (Federação, Estados e Municípios), e o último as empresas privadas; entre os dois, uma extensa gama de órgãos mistos, ou com aspectos tanto de economia pública como privada. Entendemos por bens e serviços públicos tanto a infra-estrutura física, social e administrativa quanto as prestações monetárias e benefícios semelhantes para pessoas físicas e jurídicas por parte de entidades públicas.

trução civil participa de medidas de fomento mesmo se essas recaem, nominalmente, sobre os indivíduos beneficiados). HORTS SIEBERT distingue três fases de efeitos distributivos: a da produção, a da distribuição dos bens públicos e uma terceira, de reação dos usuários face às novas condições.²

A importância quantitativa do setor público segue uma tendência ascendente. O uso do Produto Social Bruto na República Federal da Alemanha, de 1950 e 1974, demonstra as seguintes relações entre consumo privado e consumo público:

Quadro 1: Consumo privado e consumo público do Produto Social Bruto, República Federal da Alemanha, 1950-1974 (em bilhões de marcos, a preços correntes; crescimento anual em %).

	1950	1955	1960	1965	1970
	a	a	a	a	a
	1954	1959	1964	1969	1974
Consumo total	543,9	869,8	1.310,3	1.918,0	3.115,0
Consumo privado	428,3	683,2	1.019,8	1.456,7	2.259,1
Consumo público	103,1	154,1	262,8	407,1	753,3
Receitas estrangeiras	+12,4	+32,5	+27,7	+54,2	+102,6
Taxa de crescimento do consumo					
Total	+12,1	+9,5	+8,4	+7,7	+11,8
Privado	+10,6	+9,3	+8,2	+6,6	+10,0
Público	+11,4	+9,1	+11,7	+8,1	+15,7

Fonte: Werner Glastetter, *Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum, 1950-1975. Befunde und Aspekte*, Berlin-Beidelberg-New York, Springer, 1977, tabelas 33 e 35.

A tabela mostra uma diminuição da cota do consumo privado em relação ao crescente consumo público, tendência essa mais pronunciada nas fases de crescimento, no começo das décadas de 60 e 70, atingindo 24,2% do consumo total. Nos Estados Unidos, o orçamento federal (sem os dos Estados e dos municípios) correspondia

² Horst Siebert, "Zur Frage der Distributionswirkung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen". *Theorie und Praxis der Infrastruktur*, ed. por Reimut Jochimsen e Udo E. Simonis. Berlin, Duncker & Humblot, 1970, pp. 33-71.

a 19,8-22,6% do Produto Social Bruto, na década de 70.³ Na Grã-Bretanha, em 1978, os gastos públicos alcançaram um terço do consumo privado (86,086 e 32,683 milhões de libras, respectivamente).⁴ Conseqüentemente, a cota total dos impostos e contribuições sociais em relação ao Produto Social Bruto é de 37,4% na República Federal da Alemanha, 50,0% na Suécia, 39,1% na França, 35,9% na Inglaterra, 30,6% na Suíça e 29,3% nos Estados Unidos.⁵

Teorias divergentes

Enquanto, com referência às receitas, as teorias financeiras trataram extensivamente dos efeitos diferenciados da arrecadação de impostos, existem poucos estudos empíricos e muitas divergências teóricas e metodológicas fundamentais sobre a função distributiva ou concentradora dos gastos públicos em relação à renda individual e à posição de grupos e classes sociais favorecidos ou desfavorecidos.⁶ Encontram-se todas as variáveis possíveis de hipóteses na literatura a respeito: a redistribuição de recursos através da atividade estatal favorece os pobres às custas dos ricos,⁷ ou favorece as camadas mé-

3 Joseph A. Pechman (ed.), *Setting National Priorities. The 1980 Budget*. Washington, The Brookings Institution, 1978, p. 26.

4 Ethel Lawrence (ed.), Central Statistical Office, *Annual Abstract of Statistics*, 1980 edition, London, 1980, p. 344.

5 R. R. Grauhan e R. Hickel, "Krise des Steuerstaats?", *Krise der Wirtschaftspolitik*, ed. por Heinz Markmann e Diethard B. Simmert. Köln, Bund-Verlag, 1978, p. 177.

6 Hanusch reivindica a "revisão da opinião ortodoxa das teorias financeiras de que os bens públicos são usados de forma igual por todas as unidades domiciliares e as empresas", sustentando que a função distributiva é objeto, até agora, apenas de especulações (Horts Hanüch, *Verteilung öffentlicher Leistungen. Eine Studie zur personalen Inzidenz*. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1976). Sobre o estado da discussão, cf. Sigrid Skarpelis-Sperk, *Soziale Rationierung öffentlicher Leistungen*. Frankfurt-New York, Campus, 1978; *idem*. Wem nützt der Staat? Probleme schichtenspezifisch ungleicher Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen. *WSI Mitteilungen*, vol. 5, Köln 1978, p. 262-269; usei também o manuscrito inédito de Klaus Jacobs, *Verteilungswirkungen öffentlicher Ausgaben*. Faculdade de Economia da Universidade de Beilfeld, 1980.

7 René L. Frey parte do pressuposto, considerado por ele como geralmente aceito, de que "os pobres devem ser favorecidos às custas dos ricos", convicção essa confirmada na literatura sobre os mecanismos distributivos e redistributivos da política financeira (René L. Frey, *Theorie und Messung der finanzwirtschaftlichen Umverteilung. Neue Aspekte der Verteilungstheorie*, ed. por Gottfried Bombach, Bruno S. Frey e Bernhard Gahlen. Tübingen, T. C. B. Mohr, 1974, p. 401-434.

dias às custas das mais abastadas,⁸ ou desfavorece as camadas de menos ingressos e camadas médias em favor das superiores⁹ ou, finalmente, faz participar todos de formas iguais dos encargos como dos benefícios dos gastos públicos.¹⁰ As valorizações explícitas e implícitas continuam sendo muito mais freqüentes do que as contribuições de pesquisa empírica exata, e isso mesmo no setor mais restrito das contribuições de investimentos públicos para o crescimento. Enquanto em alguns setores, como no da educação, os efeitos de crescimento de investimentos realizados parecem mais simples de ser demonstrados, “comprovações efetivas dos efeitos de crescimento da economia hidráulica, energética e de saúde são incomparavelmente mais difíceis”.¹¹

Além de uma espantosa falta de estudos empíricos para se averiguar, por exemplo, quem lucra e quem perde com o sistema de trans-

8 “A lei formulada por Aaron Director, “Director's Law of Public Income Redistribution”, estipula o benefício das classes médias, financiado por impostos provenientes das camadas pobres e, sobretudo, das ricas. Tal lei é defendida especialmente por George J. Stigler. Director's Law of Public Income Redistribution. *The Journal of Law and Economics*, vol. 13, abril 1970, p. 1-10.

9 Baran e Sweezy enfocam os impostos cobrados e os gastos públicos como mecanismos de geração de rendas, enquanto o capital consegue fazer cair o ônus dos impostos pagos sobre os consumidores. Desta forma, os gastos públicos seriam efetivamente pagos pelas camadas com menor possibilidade de transferir para outros os encargos assumidos pelo pagamento de imposto. Do lado dos gastos públicos, a diferenciação social ainda é maior, porque a oligarquia consegue impor sua vontade e fazê-la passar por vontade coletiva em detrimento da maioria (Paul A. Baran e Paul M. Sweezy. *Monopoly. Capital*. New York e Londres, 1966). As transferências e subvenções indiretas pelo uso socialmente diferenciado das intrincadas leis de taxaço (americanas), especialmente das deduções, exceções e vantagens aí previstas, são analisadas por Martin Pfaff e Anita Pfaff. “How Equitable are Implicit Public Grants? The Case of the Individual Income Tax.” *Redistribution to the Rich and the Poor. The Grants Economics of Income Distribution*, ed. por Kenneth E. Boulding e Martin Pfaff. Belmont/California, Wadsworth, 1972, p. 181-204. Na introdução do livro citado, os editores caracterizam a política de subvenções indiretas através da legislação tributária e as práticas políticas e administrativas como tendo o “efeito perverso” de gerar desigualdades maiores: ajudam mais o rico e o de posses do que o pobre” (*op. cit.*, p. 2).

10 Richard A. Musgrave, na sua obra clássica de teoria das finanças públicas, reconhece as funções dos orçamentos públicos no sentido de transferência de renda, porém estipula, como a melhor política, o mínimo de intromissão na alocação dos fatores produtivos, tal como é determinado pelo mercado (Richard A. Musgrave. *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw-Hill, 1959).

11 Uma constatação feita em 1970, mas que vale até hoje. Knut Borchardt, “Die Bedeutung der Infrastruktur für die sozialökonomische Entwicklung”, *Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften*, ed. por Helmut Arndt e Dieter Swatek. Berlin, Dunc er & Humblot, 1971, p. 17.

portes tal como está sendo desenvolvido num determinado país, também não parece existir uma teoria satisfatória dirigida para a análise global ou setorial dos efeitos redistributivos da intervenção pública.

Estudos empíricos desenvolvidos nos Estados Unidos, Inglaterra, França, Dinamarca, Suécia, Alemanha e Canadá, de 1948 a 1975, indicam — quase unanimemente — um efeito positivo da redistribuição dos bens públicos em benefício das camadas de ingressos inferiores.¹² Esses e outros estudos mais recentes,¹³ além de arcarem com a escassez de dados estatísticos condizentes e com problemas metodológicos, não conseguiram afastar dúvidas nem indicações concretas contrárias face ao otimismo distributivo programático dos planos governamentais e dos partidos políticos. A presente comunicação pretende tão-somente dar uma visão de alguns enfoques mais recentes em diversos setores de atividades públicas, questionando seus efeitos distributivos.

Para uma definição mais abrangente das funções distributivas de orçamentos públicos, faltam, nas teorias econômicas, tanto uma teoria da distribuição de renda por pessoas quanto uma teoria da produção e dos efeitos dos bens e prestações públicas.¹⁴ Como qualquer bem coletivo acarreta funções distributivas, Kohn preconiza a elaboração de uma teoria normativa especialmente para a avaliação das consequências distributivas dos bens coletivos, enquanto caracteriza as teorias existentes como “uma coleção de fórmulas vazias”.¹⁵

12 Sigrid Skarpelis-Sperk, *op. cit.*, p. 19, apresenta uma lista de 22 estudos empíricos, realizados em 8 países, sobre a incidência pessoal de orçamentos públicos. Só um desses estudos chega à conclusão de que “as classes trabalhadoras pagam para os benefícios que recebem”, enquanto todos os outros julgam os efeitos distributivos como positivos para as camadas de menos ingresso.

13 Klaus-Dirk Henke, *Die Verteilung von Gütern und Diensten auf die verschiedenen Bevölkerungsschichten. Eine Literaturstudie zu Problemen der Messung und der politischen Beeinflussbarkeit*, Göttingen, Otto Schwartz, 1975, dá uma ampla visão da literatura sobre pesquisas teóricas e empíricas de indicadores sociais. Dos estudos publicados nos últimos anos usei os que citei, certamente só uma parte dos estudos empíricos disponíveis. Cf. também Zvi Griliches e outros (ed.). *Income Distribution and Economic Inequality*, Frankfurt etc., Campus e Halsted Press, 1978.

14 Skarpelis-Sperk, *op. cit.*, p. 42-43.

15 Leopold Kohn, “Probleme der Kollektivgüterallokation”, Zürich, Schulthei Polygraph, 1973. Na introdução do livro *Redistribution to the Rich and the Poor*, Belmont/California, Wadsworth, 1972, p. 1, os editores Kenneth E. Boulding e Martin Pfaff chamam os problemas da distribuição de renda fora do mercado “um continente intelectual surpreendentemente malconhecido”.

Bens públicos e a estrutura econômico-social

A repartição do Produto Social entre o setor privado e o setor público é uma das características básicas da estrutura econômico-social de qualquer país. Enquanto o desempenho econômico é expresso, correntemente, em cifras de crescimento do Produto Nacional Bruto, tais indicadores não dizem respeito à homogeneidade econômico-social do país,¹⁶ nem à repartição das rendas e do capital social, nem à oferta pública (ou particular) de bens e serviços decisivos para a configuração geral, setorial e individual do nível e da qualidade de vida.¹⁷

As metas da política social nem sempre transcendem a esfera das declarações, intenções e legitimações. Não só as realizações efetivas podem divergir muito, e sempre divergem, do discurso; não só faltam, nas ciências econômicas e sociais, teorias e métodos capazes de identificar a eficiência dos instrumentários aplicados. Foram desanimadores também os resultados alcançados por estratégias específicas destinadas a diminuir discrepâncias econômico-sociais regionais e setoriais e a aumentar a justiça social e as chances de competência de setores menos favorecidos. Um exemplo disso é a "reforma do ensino" dos anos 60 na República Federal da Alemanha, que teve como meta oferecer melhores oportunidades de ascensão social sobretudo para as camadas operárias e camponesas e que resultou, basicamente, em proveito das camadas médias.¹⁸

Não é possível, no atual estado de desenvolvimento das concepções e métodos, a análise da incidência pessoal dos efeitos dos bens e serviços públicos no nível global de uma sociedade. Os dados

16 A insuficiência do Produto Social como medida do bem-estar social é analisada por Christian Leipert. *Unzulänglichkeiten des Sozialprodukts in seiner Eigenschaft als Wohlstandsmaß*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1975.

17 Eike Ballerstedt e Erich Wiegand, "Einkommensverwendung und Versorgung", *Lebensbedingen in der Bundesrepublik: sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung*, ed. por Wolfgang Zapf, Frankfurt, Campus, 1977, p. 402, definem o provimento com bens públicos como a cota de bens e serviços coletivos no total do consumo das unidades domiciliares privadas, um fator decisivo, mas para o qual não existe quantificação nem indicador social, nem um substituto de indicador em termos macroeconômicos. Sobre o conceito da "qualidade de vida" existe já uma ampla (e controvertida) literatura. Cf. p. ex., *Qualities of Life* (Critical Choices for Americans, vol. VII), Lexington etc., Lexington Books, 1976.

18 Rainer Ruge, "Ziele und Ergebnisse der Bildungspolitik", in: W. Zapf, *op. cit.*, p. 743-841.

estatísticos disponíveis são pouco específicos para tal enfoque. Um extenso estudo dos indicadores sociais na República Federal da Alemanha chega a conclusões parciais sobre os efeitos redistributivos, mas isso só em relação a poucos setores, como os sistemas educacional e de saúde.¹⁹ As sondagens setoriais muitas vezes não foram realizadas para a finalidade específica de análises dos efeitos distributivos, os métodos nem sempre correspondem e os resultados pouco se prestam à comparação.

A elaboração de um modelo de análise global dos efeitos da intervenção do Estado implicaria partir de uma economia exclusivamente de mercado, sem nenhuma intervenção do Estado, o que, obviamente, é ilusório.²⁰ Nem por isso a análise econômica pode deixar de estabelecer, teórica e empiricamente, as interdependências entre a política de crescimento, a política de redistribuição e a política social. O caso do Japão apresenta, como o da Alemanha do pós-guerra, modelos de economia com uma intervenção relativamente pequena do Estado, através de uma política distributiva. De um lado, ambos os casos apresentam altas taxas de lucros e de reinvestimentos no setor privado; de outro, criaram-se grandes disparidades sociais, avolumaram-se as necessidades de investimentos adiados de infra-estrutura social e — sobretudo — o Estado limitou, de forma extrema, sua capacidade de planejamento antecipatório, tendo que “correr atrás” das necessidades infra-estruturais criadas pela atividades do setor privado ou corrigir as distorções resultantes da concorrência livre.

19 Uma série importante de levantamentos e análises de indicadores sociais da RFA foi publicada por Wolfgang Zapf (ed.), *op. cit.* Sobre o programa e seus métodos, *cf. idem, Sozialberichterstattung: Möglichkeiten und Probleme*, Göttingen, Otto Schwarz & Co., 1976; Matthias Peters e Peter Zeugin, *Sozialindikatorenforschung*, Stuttgart, F. Enke, 1979; UNESCO (ed.), *The Use of Socio-Economic Indicators in Development Planning*, Paris, UNESCO Press, 1976. Sigrid Skarpelis-Sperk critica severamente esse ramo de pesquisa, sustentando que “o movimento de indicadores sociais — como demonstra uma análise das últimas publicações — excluiu de suas pesquisas teóricas e empíricas quase sistematicamente o aspecto de distribuição (Sigrid Skarpelis-Sperk, “Wem nützt der Staat?”, *op. cit.*, p. 263).

20 J. Backhaus critica a análise feita por Hanusch (*cf.* nota 6) alegando que “uma análise global de incidência, tal como Hanusch a apresentou, implicaria a construção de um modelo de economia de estrutura semelhante à analisada, porém sem Estado. Nesse sistema de referência seria então criticada uma distribuição natural de rendas e de bens que, depois, seria modificada pela intervenção do Estado, segundo as concepções de política social (i.e., especialmente de políticas distributivas). Backhaus conclui pela impossibilidade de um tal modelo e de análises globais de incidência, considerando possíveis só estudos parciais (*Zeitschrift für Nationalökonomie*, vol. 38, 1978, p. 190-192).

A necessidade de infra-estrutura não se dá de forma “neutra” ou “objetiva”, e sim de acordo com a relação entre o uso privado e o uso público do produto social. O “equilíbrio social” significa também, por isso, um equilíbrio entre a oferta de bens privados e de bens públicos. O planejamento de uma sociedade com equilíbrio econômico e social significa que as necessidades infra-estruturais “devem ser projetadas visando a futura ordem social”.²¹

Relações complementares entre bens públicos e bens privados

Os bens públicos e os bens privados são complementares uns aos outros: o uso de um bem público está ligado à capacidade individual de uso de bens privados. Entre os exemplos mais comuns dessa complementaridade está o uso de uma estrada, que só é possível para quem dispõe de um veículo. De modo geral, os bens públicos — ao lado de benefícios públicos individuais e das transferências monetárias em forma de ajudas, subvenções e outras vantagens — têm o caráter de equivalentes à renda, completando ou “fazendo render” os gastos individuais.²² Com o desenvolvimento do Estado Social, diminui a ligação entre a renda pessoal e as chances individuais de assegurar o nível (mínimo) de vida, introduzindo variáveis sujeitas à manipulação política, tanto entre o trabalho e a renda quanto entre a renda e as oportunidades concretas e a qualidade de vida.²³ Torna-se cada vez mais importante, ao lado do poder aquisitivo monetário individual, o provimento público de bens e serviços coletivos sujeitos a formas implícitas e explícitas de redistribuição do produto social.²⁴

Como “bens complementares”, os bens e serviços públicos precisam, para ser “consumidos”, de contribuições do consumidor

21 Siegfried Kauterle, “Infrastruktur und Wirtschaftsordnung”, *Infrastruktur*, ed. por Udo Ernst Simonis, Köln 1977, p. 287.

22 Cf. Wolfgang Glatzer, “Einkommenspolitische Zielsetzungen und Einkommensverteilung”, in: W. Zapf, *op. cit.* (nota 17), p. 323-384, especialmente p. 329. A definição da “renda familiar” por Ballerstedt e Wiegand (*op. cit.*, nota 17) também inclui essas categorias de renda, provenientes da participação em bens públicos.

23 Cf. Claus Offe, “Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme”. *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*, ed. por Gisela Kress e Dieter Senghaas, 3ª ed., Frankfurt, Europ. Verlagsanstalt, 1971, p. 177.

24 Uwe Haupt e Dieter Pauly, “Die Demontage des Lebensniveaus. Zur Entwicklung der materiellen Lage der Lohn- und Gehaltsabhängigen”, *Gesellschaft im Konkurs? Handbuch zur Wirtschaftskrise 1973-76 in der BRD*, ed. por Jörg Huffschmid e Herbert Schui, 2ª ed., Köln 1977, p. 188.

em forma de uma contrapartida, seja material ou imaterial. Para poder “consumir” educação, é preciso dispor de uma série de “bens complementares”, tais como tempo disponível,²⁵ informação sobre o sistema educacional e as perspectivas de mobilidade social com ele relacionadas, é preciso dispor de um certo nível mínimo de saúde, de higiene, de vestuário etc. Para participar mais intensamente dos gastos públicos (e eventualmente privados) em ciência e pesquisa, necessita-se, entre outros fatores, de um grau relativamente elevado de educação e formação. Pode-se dizer, de um modo geral, que o nível de usufruto dos bens públicos corresponde ao poder aquisitivo (além de fatores como grau de informação, interesses etc).

O fato de a capacidade de consumir bens públicos estar ligada ao poder aquisitivo individual não representa o único fator de limitação do acesso aos bens públicos. Mesmo “bens públicos puros”, como a defesa e a segurança e o sistema jurídico e institucional, são usados de forma diferenciada pelos diversos grupos da sociedade. Outros bens públicos destinam-se de antemão a certos grupos da sociedade — por exemplo, dentro do sistema habitacional. Outros fatores de exclusão são, por exemplo, a distância de localização, o limite de capacidade de instalações infra-estruturais, o tempo necessário para o usufruto de certos bens coletivos etc. Do ponto de vista da capacidade individual de consumir bens públicos, os fatores de exclusão podem ser expressos em termos de bens complementares privados, dos quais o indivíduo tem que dispor para poder consumir, em maior ou menor grau, os bens coletivos.

Pode-se argumentar, contra isso, que não existem bens privados puros e que, pelo contrário, todo bem econômico tem seu preço formado, em parte, por fatores que não são os de mercado. A inexistência de uma economia de mercado pura, sem qualquer intervenção do Estado, faz com que cada mercadoria inclua uma parcela da intervenção estatal.²⁶ A mais simples mercadoria não tem seu preço formado apenas pelas leis do mercado, e sim traz incorporada em si uma série de *inputs* não de mercado, que por sua vez incorporam outros *inputs*,

25 Uma análise valiosa do inter-relacionamento entre renda, consumo e tempo individualmente disponível é o artigo de Andrzej Tymowski “Beziehungen zwischen Einkommen der Bevölkerung aus Löhnen und Sozialleistungen, dem Verbrauch und dem Zeitbudget in der sozialistischen Wirtschaft”, *Problembereiche der Verteilungs- und Sozialpolitik*, ed. por Martin Pfaff, Berlin, Duncker & Humblot, 1978.

26 Claus Offe insiste em que o sistema econômico não é mais “o substrato pré-político, mas um dos mais importantes campos de ação do aparato estatal” (*op. cit.*, nota 23, p. 181).

todos subsumindo impostos ou subvenções, preços fixados, investimentos em pesquisas e na formação dos pesquisadores, decisões políticas, jurídicas e administrativas e assim por diante.

As relações complementares entre bens públicos e bens privados reforçam a tese de que o acesso ao consumo de bens públicos é regulado em conformidade com o poder aquisitivo do indivíduo e que, com isso, a distribuição dos bens públicos se faz de modo desigual, favorecendo os de maior e desfavorecendo os de menor capacidade de "consumir" a oferta pública. Essa "capacidade de consumir bens públicos", como vimos, não é só materialmente fundada. Fatores como a informação, o nível educacional ou o grau de engajamento político, ideológico ou cultural representam bens complementares e necessários como pré-requisitos para participar do consumo coletivo. "Como os bens privados são distribuídos de forma desigual, os bens públicos beneficiam tanto mais as camadas de maior poder aquisitivo quanto mais intensa é a relação de complementaridade entre os bens privados e os bens públicos".²⁷

Outro fator que limita o acesso ao consumo de bens públicos é o fato de a possibilidade de articulação e defesa coletiva de interesses, no nível das necessidades gerais, ser quase nula: para que tenham poder reivindicatório, as exigências políticas devem ser específicas, limitadas e por isso realizáveis, sem pôr em questão o sistema; devem ser negociáveis, não apresentar caráter de conflito permanente e ter a capacidade de se afirmar ao confrontar-se com posições contrárias.²⁸ Por isso o Estado pode permitir-se, até um certo grau, não satisfazer às necessidades básicas coletivas, sem que isso lhe acarrete conseqüências negativas imediatas.

O princípio de complementaridade faz com que, no nível de "pobreza" ou de "pobreza absoluta",²⁹ a capacidade do indivíduo

27 Horst Siebert, *op. cit.* (nota 2), pp. 45-46. Incluiria, entre os "bens complementares", também a "possibilidade de ação" do público em relação aos órgãos de administração pública. A distribuição e a qualidade socialmente diferenciada dos serviços públicos e da interação entre o público e a administração são analisadas por Franz-Xavier Kaufmann, Friedhart Hegner e Dieter Grunow, "Soziologische Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns", *Zwischenbilanz der Soziologie*, ed. por Mario Rainer Lepsius, Stuttgart, Enke, 1976, pp. 373-391; Franz-Xaver Kaufmann (ed.), *Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene*, Frankfurt/New York, Campus, 1979, assim como em outros estudos do mesmo grupo de pesquisadores.

28 Offe, *op. cit.* (nota 23), pp. 169 e seguintes.

29 Para a RFA, essas categorias — que não podem ser transferidas para a realidade social do Terceiro Mundo — foram desenvolvidas por Franck

de “comprar” bens e serviços públicos, mesmo gratuitos, seja praticamente nula. O sistema educacional não só é mais bem aproveitado, de fato, pelas camadas médias e altas; abaixo do nível mínimo faltam os bens complementares mais elementares, como tempo para se servir dos sistemas de educação ou de de saúde pública, possibilidade de locomoção, de informação sobre a oferta possível, pouca consciência do que a educação ou a saúde representam para a pessoa. Pelo caráter de complementaridade do uso de bens públicos e de bens privados, uma política social que consiste só em aumentos quantitativos da oferta não pode atingir os que dela necessitam.³⁰

Como vimos, os gastos públicos são aproveitados pelos indivíduos consumidores de forma socialmente diferenciada, e o princípio da complementaridade reduz a um mínimo ou a nada o “poder de adquirir bens públicos” por parte dos mais pobres. Mesmo sendo oferecido gratuitamente, isto é, não precisando de contrapartida monetária, o indivíduo precisa dispor de outros bens complementares, às vezes decisivos para o seu aproveitamento ou não-aproveitamento. Abaixo de um certo nível de vida, o aumento da oferta pública deixa de atingir os mais carentes, a não ser que certos bens públicos sejam oferecidos concomitantemente com outros bens complementares: serviços sanitários combinados com visitas médicas a domicílio, para superar o complexo ignorância/distância social; serviços escolares combinados aos serviços de transporte para os alunos; serviços educacionais a par da conscientização para o uso do saber, para citar apenas alguns exemplos.

Klanberg, *Armut und ökonomische Ungleichheit in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt, New York, Campus, 1978. Klanberg insiste que a pobreza é fundamentada não só em fatores econômicos mas também em fatores demográficos e sociais, e que é preciso superar a tese de que “a pobreza se resolve quase sozinha no decorrer do desenvolvimento econômico” (*op. cit.*, p. 5).

³⁰ Já Kohn, *op. cit.* (nota 15), p. 162, constata a falta de “bens coletivos orientados para o pobre”. Sobre a situação do pobre e das necessidades básicas, existe uma literatura já inesgotável. Uma revisão muito útil da literatura e do estado da pesquisa é dada por Sharon M. Oster, Elizabeth E. Lake e Conchita Gene Oksman, *The Definition and Measurement of Poverty*, vol. 1: *A Review*, vol. 2: *Annotated Bibliography* (Westview Special Studies in Applied Social Research, Boulder/Colorado, Westview Press, 1978). Segundo Offe, o “pobre” desprivilegiado não é idêntico a uma classe social, embora “seja provável que os grupos e as camadas subprivilegiadas na fase clássica do capitalismo tendam a ser os que mais sofrem os defeitos do sistema (...). Nas esferas de baixas rendas acumulam-se os efeitos de distribuição desprivilegiada e das disparidades horizontais (...), pois a fronteira do conflito não separa mais as classes, e sim as condições de vida de indivíduos idênticos” (Claus Offe, *op. cit.*, nota 23, pp. 185/186).

Além do fator complementaridade, existem outros fatores que limitam a eficiência social dos gastos públicos. O aumento quantitativo nem sempre significa um maior efeito distributivo. Os aumentos orçamentários, por exemplo, dos serviços de uma entidade de medicina preventiva podem corresponder a uma diminuição dos serviços prestados durante as obras de recuperação do prédio em que ela funciona: a elevação desproporcional dos custos de construção civil, como também dos custos de terrenos, e a própria megalomania de certas repartições públicas reduzem o valor redistributivo de investimentos nominalmente elevados.

Existe também um autodinamismo de investimentos: as experiências feitas no setor do transporte individual e da infra-estrutura urbana correspondente indicam que as facilidades criadas por investimentos reproduzem novas necessidades. Finalmente, a experiência alemã da "explosão de custos" no sistema de saúde pública parece indicar que, a partir de um certo nível de satisfação atingido, o aumento quantitativo dos gastos tem uma produtividade marginal quase nula.

Outra crítica feita à função distributiva dos bens públicos é a da crescente tecnização dos serviços, que não só aumenta desproporcionalmente os custos mas muitas vezes assume um aspecto de desumanização. Neste sentido, o sistema de prevenção social, em vez de exercer uma função profilática e preservadora, é caracterizado como a "oficina de concertos da sociedade competitiva, que, por exemplo, constrói hospitais em vez de assegurar a preservação da saúde ou constrói asilos de velhos como guetos para milhões de cidadãos, destruindo áreas urbanas em funcionamento, devido à prioridade absoluta dada ao transporte individual".³¹

31 A viabilidade do "Estado Social" da RFA é questionada por Johann Strasser, *Grenzen des Sozialstaats? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise*, Köln, Europ. Verlagsanstalt, 1979. Um estudo comparativo da RFA e da Suécia é o de Tim Guldemann, *Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates. Am Beispiel Schwedens und der Bundesrepublik*, München, C. H. Beck, 1976; cf. tb. Sigrid Skarpelis-Sperk, "Finanzkrise und Umverteilung", *Krise der Wirtschaftspolitik*, ed. por Heinz Markmann e Diethard B. Simmert, *op. cit.* (nota 5), pp. 221-235. Depois do que foi chamado de "inflação das exigências" do indivíduo em relação a ajudas e serviços públicos, constata-se, em consequência da recessão econômica e da "crise do Estado de Bem-Estar Social", uma tendência de retransferir para setores não estatais (p. ex., para a família) certos serviços sociais antes assumidos e até reclamados pelo poder público.

Algumas indicações empíricas³²

HANUSCH examina duas sondagens representativas oficiais de orçamentos familiares, feitas na República Federal da Alemanha em 1963 e 1969, comparando os gastos públicos de setores-chave com a incidência dos benefícios nos diversos grupos econômicos.³³ Entre os resultados, indica, por exemplo, que em 1969 os 2,2% de orçamentos familiares de até 300 marcos de renda mensal consumiram 0,3% dos gastos públicos nas áreas de saúde, esporte e recreação, enquanto os 8,5% dos orçamentos familiares com rendas entre 2.500 e 10.000 marcos usufruíram 23,7% desses gastos. Desproporções semelhantes existem nas áreas da educação e do transporte, enquanto as defasagens são menores no uso dos serviços municipais e das empresas públicas de serviços e abastecimento (*cf.* quadro 2).

HANUSCH estende o enfoque a todas as classes de bens e serviços públicos, incluindo desde os “bens públicos puros” — como as atividades dos órgãos estatais superiores, a administração pública geral e a defesa militar — até as ajudas sociais e as transferências individuais (por exemplo, ajuda de custo para a habitação, incentivos monetários individuais para a aquisição de casa própria etc.). Também essa visão global, segundo o levantamento representativo citado de 1969, indica claramente um usufruto progressivo segundo a renda familiar (quadro 3).

A incidência dos benefícios segundo a categoria profissional dos chefes de família mostra, no estudo de HANUSCH, resultados semelhantes: os agricultores e os empregados recebem menos benefícios do que corresponde à porcentagem no total dos tipos de ocupação, enquanto os profissionais livres e os não-ativos economicamente recebem mais.³⁴

Tanto nas transferências monetárias quanto nas reais — apesar de as estatísticas sociais e os estudos de indicadores sociais quase não fornecerem subsídios — existe um amplo espectro de evidências e de

32 Restringimo-nos, basicamente, a dados e estudos referentes à República Federal da Alemanha. Nos Estados Unidos, os fenômenos de pobreza e de discriminação geraram uma literatura muito vasta sobre as desigualdades econômico-sociais naquele país. *Cf.* p. ex., Richard Perlman, *The Economics of Poverty*, New York etc., McGraw-Hill, 1976. Uma resenha de literatura sobre distribuição e desenvolvimento foi feita por William R. Cline, “Distribution and Development, a Survey of Literature”, *Journal of Development Economics*, vol. 1, 1975, pp. 359-400.

33 Horst Hanusch, *op. cit.* (nota 6).

34 *Ibid.*

Quadro 2: Distribuição dos benefícios de algumas áreas significativas de bens e serviços públicos, segundo a renda familiar dos beneficiados. República Federal da Alemanha, 1969.

	Renda familiar mensal de atémarcos								
	até 300	300-600	600-800	800-1000	1000-1200	1200-1500	1500-1800	1800-2500	2500-10000
Distribuição dos orçamentos familiares segundo a renda	2,2	12,4	10,1	11,7	12,5	16,5	11,8	14,3	8,5
Saúde, esporte, recreação	0,3	3,1	4,2	6,8	9,1	15,0	14,0	23,8	23,7
Educação	0,3	4,1	5,1	7,8	10,3	16,3	14,3	22,0	19,8
Transporte	0,2	6,9	6,2	8,9	11,2	17,1	14,0	19,7	15,8
Serviços e estabelecimentos municipais	2,2	12,4	10,1	11,7	12,5	16,5	11,8	14,3	8,5
Empresas públicas	1,3	7,8	7,2	9,3	11,2	16,8	13,6	18,8	14,0
Total dos benefícios	0,6	6,6	6,3	8,8	10,9	16,4	13,7	20,0	16,7

Fonte: Horst Hanusch, *Verteilung öffentlicher Leistungen. Eine Studie zur personalen Inzidenz*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1976, p 175.

Quadro 3: Distribuição dos benefícios públicos segundo os tipos de benefícios e a renda familiar (em %)

	Renda familiar mensal de até marcos							
	até 600	600- 800	800- 1000	1000- 1200	1200- 1500	1500- 1800	1800- 2500	2500- 10000
Distribuição dos orçamentos familiares segundo a renda	14,6	10,1	11,7	12,5	16,5	11,8	14,3	8,5
Bens e serviços predominantemente coletivos	14,6	10,1	11,7	12,5	16,5	11,8	14,3	8,5
Bens e serviços com uso diferenciado	9,2	7,2	8,8	10,1	14,9	12,3	18,2	19,3
Bens e serviços para grupos específicos	7,2	6,3	8,8	10,9	16,4	13,7	20,0	16,7
Ajudas sociais	14,2	11,6	12,0	10,9	14,1	11,0	14,8	11,6
Transferências individuais	5,8	6,3	9,3	11,6	17,4	14,1	20,1	15,4
Administração financeira geral	11,1	9,0	10,1	10,3	14,1	11,4	16,4	17,6
Total dos benefícios por grupo de renda	10,7	8,6	10,2	11,0	15,4	12,3	17,2	14,6

Fonte: A mesma do quadro 2, p. 184.

estudos empíricos em relação ao fato de os serviços e bens públicos serem sensivelmente menos usados pelos grupos sociais de menos recursos para os quais foram destinados do que pelas camadas médias e superiores.

Na área de transferências monetárias, o uso das possibilidades de abatimento e de outros tipos de vantagens — como, por exemplo, na declaração de Imposto de Renda — e o uso de subvenções monetárias individuais evidenciam como desfavorecidos as mulheres e os operários não- ou pouco especializados. Entre as pessoas com direito a ajudas sociais monetárias, cerca da metade das pessoas idosas não faz uso dos seus direitos.³⁵

No campo das transferências reais, os setores da educação, cultura e recreação são os mais evidentes. O uso do teatro, de instalações de esporte e de piscinas mostra grupos sociais bem definidos como usuários e não-usuários. O uso de parques e jardins públicos, por outro lado, parece socialmente homogêneo. Existem grandes defasagens sociais no uso de instalações de educação não-obrigatória, como jardins de infância,³⁶ escolas secundárias, superiores e de educação de adultos e, finalmente, na maior parte dos serviços de medicina pública e preventiva.³⁷ O único campo de atividade pública nitidamente favorável aos que são discriminados nos demais é o uso dos hospitais. Essa vantagem, porém, parece indicar também desvantagens para o mesmo grupo social, uma vez que corresponde ao maior desgaste físico e profissional, aos maiores perigos e acidentes que sofre essa camada etc.³⁸

Um levantamento do Departamento Federal de Estatística da República Federal da Alemanha indica, para 1974, que 14,5% dos pais com curso básico (8 a 10 anos de escolaridade) queriam que seus fi-

35 Sigrid Skarpelis-Sperk, *Soziale Rationierung*, op. cit. (nota 6), pp. 27-28.

36 Cf. as cifras sobre diferenciação social no sistema educacional mais abaixo. Ruge constata que a discriminação de certos grupos sociais no sistema educacional já começa na fase pré-escolar, conforme a porcentagem de pais que mandam seus filhos ao jardim de infância: 32,1% dos autônomos (sem os agricultores), mas só 19,4% dos agricultores; 25,3% dos funcionários públicos, mas apenas 18,8% dos operários não-qualificados; 21,5% dos com renda familiar de até 1000 marcos por mês, contra 31,6% dos que dispõem de mais de 1.800 marcos mensais; 32,6% dos técnicos qualificados, contra 19,0% dos sem qualificação profissional específica (Rainer Ruge, op. cit., nota 18, p. 773).

37 Uma análise dos efeitos distributivos dos gastos públicos no setor da saúde é oferecida por Klaus-Dirk Henke, *Öffentliche Gesundheitsausgaben und Verteilung*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1977.

38 Sigrid Skarpelis-Sperk, *Soziale Rationierung*, op. cit. (nota 6), pp. 28-32.

Quadro 4: Utilização socialmente diferenciada da medicina preventiva para mulheres grávidas e para recém-nascidos (em três circunscrições do Estado de Hessen, RFA).

	camada baixa	camada média	camada alta
Participação em seções de informação sobre problemas de gravidez (em %)	3	8	26
Atendimentos ginecológicos no começo da gravidez (em %)	18	30	83
Participação em ginástica para grávidas (em %)	8	26	81
Média de vacinas dadas ao recém-nascido	3,3	4,3	4,4
Amostra (nº absoluto)	116	212	74

Fonte: Eike Ballerstedt e Wolfgang Glatzer, em colaboração com Karl-Ulrich Meyer e Wolfgang Zapf, *Soziologischer Almanach*, Frankfurt, New York, Campus, 1975, p. 205.

lhos chegassem a terminar o curso secundário, enquanto entre os pais que concluíram eles próprios o curso secundário 70,3% desejavam o mesmo grau para seus filhos e só 1,6% declarou satisfazer-se com o curso básico. Dos operários (excluindo os qualificados), 40,6% queriam que seus filhos concluíssem o curso básico e só 7% o curso secundário; dos independentes (com exclusão dos que trabalham na agricultura), apenas 12,5% se contentaram com a escola básica e 36,8% indicaram a conclusão do curso secundário como meta. Na faixa de renda de 600 a 1.000 marcos mensais, a relação das aspirações é de 32% para 10,9%, enquanto na faixa que ultrapassa os 1.800 marcos de renda mensal encontra-se a proporção de 6,7% para 57,4%.³⁹ Em 1971, na faixa etária entre 20 e 30 anos, de todos os filhos de pais operários 0,5% das moças e 1,6% dos rapazes frequentaram cursos universitários, enquanto 12,6% dos filhos de funcionários públicos e 4,5% do conjunto dos jovens dessa mesma faixa etária tinham chegado à universidade. Isto significa que, segundo esses dados, um filho de operário tinha 1/15 da probabilidade de um filho de funcionário público para fazer estudos universitários, "uma prova cabal para a tese de que as oportunidades educacionais

39 Rainer Ruge, *op. cit.* (nota 18), pp. 776-781.

continuam dramaticamente desiguais".⁴⁰ A discussão política sobre a "reforma do ensino" da década de 60 destacou como uma de suas principais metas o aumento da cota das conclusões do curso secundário, enquanto a "maioria silenciosa" dos que fazem o "curso básico" permaneceu esquecida.⁴¹

A distribuição desigual de transferências reais inclui transferências negativas: os custos sociais no setor de transportes em forma de poluição do ambiente, gases de escapamento, poeira, ruído, acidentes, mortes e limitações da mobilidade individual parecem recair — na medida em que os poucos indicadores permitem avaliar — predominantemente sobre os menos favorecidos pelos investimentos infra-estruturais respectivos.⁴² Enquanto isso, o uso efetivo dos sistemas viários e de transportes corresponde à posição sócio-econômica e profissional do indivíduo: a cota dos orçamentos familiares com mais de 20% dos gastos para transporte é de 16,1% dos profissionais livres, 16,7% dos funcionários, registrando-se apenas a porcentagem de 8% entre os agricultores, de 2,3% dos que dispõem de uma renda mensal de até 300 marcos, 2,1% dos de 300 a 600 marcos, 4,9% dos de 600 a 800 marcos e 7,5% dos que têm renda familiar de até 1.000 marcos mensais.⁴³

As transferências reais positivas e negativas correspondem ao nível geral da remuneração e das condições de trabalho: quem ganha pouco trabalha em condições menos favoráveis, com desgaste físico maior e maiores perigos de acidentes e de outras conseqüências negativas de saúde. Quanto mais se ganha, tanto mais se recebe além da remuneração monetária, e isso sob forma de segurança contra

40 Rainer Ruge, *op. cit.* (nota 18), p. 795. Sobre os efeitos distributivos do sistema educacional, cf. também Alfons Otto Schorb, "Theorie der Infrastruktur des Bildungssystems unter besonderer Berücksichtigung von Verteilungseffekten", *Problembereiche der Verteilungs- und Sozialpolitik*, ed. por Martin Pfaff, Berlin (Duncker & Humblot), 1978, pp. 213-231, e Armin Hegelheimer, "Bildungsexpansion als Verteilungskampf", *op. cit.*, pp. 232-251 ("expansão do ensino como luta pela distribuição de recursos").

41 Rainer Ruge, *op. cit.* (nota 18), p. 776.

42 Eike Ballerstedt, "Zieldimensionen und Indikatoren der Verkehrsversorgung", *Lebensbedingungen in der Bundesrepublik*, ed. por Wolfgang Zapf, Frankfurt/New York, Campus, 1977, pp. 463-574. Klaus Zimmermann, "Umweltpolitik und Verteilung. Sozioökonomische Hintergründe einer "modernen" Verteilungsfrage", *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, ano 22, Tübingen, 1977, pp. 93-111, examina os efeitos da política ambiental em relação à distribuição dos bens públicos e dos custos sociais ("public goods and public bads").

43 Ballerstedt, *op. cit.* (nota 42), p. 527.

acidentes de trabalho, comodidade e — fator importante — prestígio social. Esse tipo de transferências positivas e negativas tem significado bem concreto: acidentes de trabalho, invalidez e morte custam caro ao atingido, mas também o esforço físico custa energia e calorias que têm que ser substituídas pelo trabalho remunerado.

Na República da Alemanha, 82% dos acidentes de trabalho atingem a indústria, responsável por cerca de 45% do total de empregos; entre todos os ocupados em atividades remuneradas, os operários perfazem 45%, mas causaram 79% dos acidentes de trabalho (em 1971); os trabalhadores estrangeiros (que preenchem predominantemente os lugares inferiores na hierarquia ocupacional) causam mais acidentes do que os alemães (166 para 80 sobre 1.000 empregos de tempo integral), os homens mais do que as mulheres (126 para 41), nos ramos “pesados” mais do que em outros.⁴⁴ Na discussão política do fenômeno, existe unanimidade sobre a necessidade de evitar acidentes de trabalho. “São controversas, porém, as opiniões sobre o preço a pagar por uma ampla prevenção contra acidentes de trabalho”.⁴⁵

Também nos setores das atividades estatais imateriais e dos “bens públicos puros” existem tipos de uso diferenciado segundo as categorias sociais dos usuários. As atribuições de defesa assumidas pelo Estado são menos relevantes para quem não tem o que perder. Os órgãos superiores do Estado, a quase totalidade da legislação, a política exterior e grande parte da administração geral do Estado pouco atingem — e quase nada significam — a quem vive de salário mínimo ou no nível de economia de subsistência. Estudos empíricos sobre o relacionamento entre a burocracia e o público e sobre o funcionamento socialmente diferenciado dos órgãos policiais e jurídicos mostram um tratamento diferenciado segundo critérios de estratificação social, dificultando o uso desses bens públicos em proveito próprio para as camadas inferiores da população.

Os fenômenos de desemprego e subemprego são socialmente localizados, como o são também os custos sociais e individuais e os desgastes ligados ao trabalho e ao desemprego. Entre estes úl-

44 Heinz-Herbert Noll, “Soziale Indikatoren für Arbeitsmarkt und Beschäftigungsbedingungen”, *Lebensbedingungen in der Bundesrepublik*, ed. por Wolfgang Zapf, Frankfurt/New York, Campus, 1977, pp. 209-322; cf. *ibid.*, p. 275, os dados citados.

45 Noll, *op. cit.* (nota 44), p. 273.

timos, pode-se enumerar o tempo gasto e as condições de locomoção entre o lugar de trabalho e o de moradia, a duração do desemprego, as perdas monetárias, distúrbios psíquicos, psicossomáticos e psicossociais e, com isso, os custos sociais do desemprego e a necessidade dos desempregados de se adaptarem e se conformarem com a instabilidade econômico-social que resulta, em última análise, da política econômica global de um país.⁴⁶

Finalmente, deve-se levar em conta que a participação política e as possibilidades de fazer prevalecer os próprios interesses são socialmente diferenciados. As teorias de participação baseiam-se largamente em modelos de igualdade das oportunidades. Os estudos de indicadores sociais não conhecem um indicador relevante para medir a participação de grupos sociais na formação da vontade coletiva. Sabe-se que na República Federal da Alemanha o interesse político varia sensivelmente de acordo com a qualificação formal e a posição profissional do indivíduo. Enquanto em 1974 13% dos indivíduos com escola primária e sem formação profissional formal tiveram "grande" interesse político, este se eleva a 79% entre os que possuem curso secundário ou estudos superiores concluídos. A incidência de "pouco interesse" é inversa: 49% e 3% respectivamente. Enquanto 67% dos funcionários e empregados de faixa salarial média e alta têm "grande" interesse político, dos trabalhadores masculinos sem qualificação profissional específica 27% têm "pouco" e 50% têm interesse político "médio".⁴⁷

Para finalizar, convém indicar a função que os bens e serviços públicos possuem para a legitimação do poder público. Ao menos em alguns setores, parece que em muitos casos o motivo imediato de medidas infra-estruturais e de outras funções distributivas públicas está na procura de legitimação pessoal ou por parte de instituições políticas. No caso, por exemplo, das "políticas nacionais de habitação", o déficit efetivo ou as deficiências existentes de moradias são tomados como um problema social a ser resolvido, enquanto suas

46 Cf. Wolfram Elsner, *Soziale Kosten der Wirtschaftskrise: Lebenslage-Verschlechterungen und Anpassungsleistungen von Arbeitslosen*, "Diskussionssarbeiten der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielefeld", nº 51, outubro de 1978. Uma série de análises das conseqüências socialmente diferenciadas do desemprego foi editada por Claus Offe e a Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik, *Opfer der Arbeitslosigkeit. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit*, Neuwied/Darmstadt, Luchterhand, 1977.

47 Roswitha Sehringer, "Formen der politischen und sozialen Partizipation", *Lebensbedingungen in der Bundesrepublik*, ed. por Wolfgang Zapf, Frankfurt/New York, Campus, 1977, p. 890.

soluções parecem efetivamente dirigidas para uma política de emprego, do uso do capital ou conforme estratégias de política geral e de legitimação. Enquanto isso, o "problema social" continua sendo o reservatório inalterado de recursos para novos projetos e novas legitimações. "Não se pode excluir de todo", enfatizou o professor KNUT BORCHARDT, "que, em alguns países, projetos de infraestrutura estejam tão em moda porque correspondem a duas condições análogas: uma expectativa universal de sucesso e a impossibilidade de comprovação empírica do fracasso".⁴⁸

RESUMO

A função distributiva dos bens públicos

Nesta comunicação o autor pretende dar uma visão de alguns dos enfoques mais recentes na análise dos diversos setores das atividades públicas. Afirma a importância crescente do setor público e faz uma crítica das divergências teóricas e metodológicas fundamentais na análise da função distributiva ou concentradora dos gastos públicos com relação à renda individual e à posição dos grupos e classes sociais, seu poder de barganha, acesso e uso.

A partir de dados empíricos provenientes de países altamente industrializados, em especial da República Federal da Alemanha, relaciona a estrutura dos gastos públicos com a estrutura econômico-social. Comenta a interdependência entre a política de crescimento, a política de redistribuição e a política social.

Conclui que, em estruturas socialmente diferenciadas, em virtude das relações complementares entre bens públicos e bens privados, o acesso é regulado de acordo com o poder econômico dos indivíduos e que, com isso, a distribuição dos bens públicos se faz de modo desigual. A tecnicização dos serviços, aumentando os seus custos e a sua dimensão desumanizadora, restringe ou elimina a possibilidade de seu uso pelos setores e classes economicamente mais desfavorecidos.

RÉSUMÉ

Dans cet article l'auteur présente la vision des quelques approches les plus récentes dans l'analyse des divers secteurs des activités publiques. Il affirme l'importance croissante du secteur publique et fait une critique des

48 Knut Borchardt, *op. cit.* (nota 11), p. 25.

divergences théoriques et méthodologiques dans l'analyse de la fonction redistributive ou concentrée des dépenses publiques, en relation avec la rente individuelle et la position des groupes et des classes sociales, son pouvoir d'échange, accès et utilisation.

Par des données empiriques provenant des pays hautement industrialisés, en particulier la République Fédérale Allemande, il relationne la structure des dépenses publiques à la structure sociale. Commente l'interdépendance entre la politique de croissance, la politique de redistribution et la politique sociale.

Il conclut que, dans les structures socialement différenciées, en raison des relations complémentaires entre les biens publics et les biens privés, l'accès est réglé selon le pouvoir économique des individus, et que par conséquent, la distribution des biens publics se fait d'une façon inégale. La technisation des services augmente ses coûts et sa dimension de déshumanisation, tout en restreignant ou écartant la possibilité de son utilisation par les secteurs ou classes les plus favorisés économiquement.

ABSTRACT

The distributive function of public goods

In this paper the author intends to give an up-to-date vision of some approaches in the analysis of some public service sectors. He sustains the growing importance of the public sector and makes a criticism of methodological and theoretic fundamental divergencies in the analysis of the distributive or concentrating function of public charges, in relation to the individual rent, the groups and social class positions, their power of exchange, access and use.

From the empiric data coming from highly industrialized countries, especially from Federal Republic of Germany, relates the public charge structure to the social economic structure. Comments the interdependency between the policies of growing and redistribution and the social policy.

He concludes that in the socially differentiated structures, the complementary relation between the ground of public goods and private goods the access is regulated in accordance to the individual economic powers. Consequently the public goods distribution is done in an unequal manner. The services technization elevates its costs and its deshumanized dimension, eliminating or restricting the possibility of uses by the sector and class economically ill-favoured.