

COMO FUNCIONA O ESTADO DE BEM-ESTAR CONFUCIONISTA NOS PRINCIPAIS PAÍSES DA ÁSIA ORIENTAL? UMA SUGESTÃO DE INTERPRETAÇÃO

Marcelo Almeida de Britto¹

SINOPSE

Desde o trabalho seminal de Gøsta Esping-Andersen *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, a literatura sobre Estado e sistemas de bem-estar passou a se orientar em direção à taxonomia dos sistemas de cada país. Os países de renda elevada da Ásia Oriental, contudo, dificilmente caberiam na “cama de Procusto” dessa tradicional tipologia. Este artigo defende que a cultura é o elemento mais importante a ser considerado no exame dessa particularidade – e para isso apresenta uma interpretação sobre o Estado de bem-estar confucionista.

Palavras-chave: Ásia Oriental; Estado de bem-estar; confucionismo.

ABSTRACT

Since the publication of Gosta Esping-Andersen’s seminal work *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, the literature on state and welfare systems has moved towards a taxonomy of each country’s systems. East Asian high-income countries, however, would hardly fit into the “bed of Procrustes” of this typology. This paper argues that culture is the most important factor to consider when examining this issue, and for that it presents an interpretation of the Confucian welfare state.

Keywords: East Asia; welfare state; Confucianism.

JEL: H53; O57; I31.

1 INTRODUÇÃO

A literatura sobre política social recebeu sua contribuição mais significativa após o incremento dos sistemas de bem-estar europeus nos trinta anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. Nesse campo, a contribuição de Gøsta Esping-Andersen – em particular do seu livro seminal *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Esping-Andersen, 1990) – possui destaque.

Nos afluentes países do Leste Asiático, a riqueza econômica não correspondeu à constituição de aparelhos de proteção social na magnitude em que eles se erigiram no Ocidente. Houve um esforço teórico forte de autores de diferentes matizes a partir dos anos 1990² em trabalhar com a indagação de como o caso da Ásia Oriental poderia ser enquadrado. O próprio Esping-Andersen (1997), no artigo *Hybrid or Unique?* – se debruçando sobre o caso japonês –, ponderou que o modelo possuía características que o situariam em um caso híbrido entre o primeiro e o terceiro tipo. À semelhança do liberal, à baixa tributação contrapõe-se um nível pequeno de gasto social. Entretanto, como no caso do Estado de bem-estar conservador ou cristão, o vínculo do trabalhador à sua corporação

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. E-mail: <marcelo.britto@ipea.gov.br>.

2. Jones (1993) é referido como pioneiro dessa literatura sobre Estado de bem-estar confucionista.

possui uma força determinante na cadeia de solidariedade social daquela sociedade. Esping-Andersen é extremamente cauteloso com a possibilidade de classificação do caso japonês, ressaltando que a possibilidade de esse caso ser uma transição não é uma hipótese a ser desconsiderada. O autor admite que, alternativamente, este poderia ser classificado como um quarto tipo, sendo definitivamente descartada qualquer relação dele com o social-democrata.

Essa quarta modalidade de Estado de bem-estar é referida também como Estado de bem-estar de desenvolvimento. Isso porque seu desenho sugere o esforço concentrado daquelas sociedades no objetivo de ascender economicamente. Em contraste ao liberal, no Estado de bem-estar de desenvolvimento a mercantilização do trabalho não se apresenta em uma sujeição definitiva ao mercado, entendido no primeiro caso como autorregulado. Assim como as ações desse Estado permeiam a promoção da industrialização, a “solidariedade” dentro do Estado de bem-estar de desenvolvimento possui forte ligação com a promoção geral da engrenagem econômica. Dessa forma, não é uma “desmercantilização” entendida no sentido estrito de Esping-Andersen, porque o trabalho está dentro da lógica produtiva – e não responde também a um sistema de mercado autorregulado –, tendo em vista que não há livre mobilidade do trabalho entre as empresas ou desemprego temporário – ou se está dentro, segundo regras estritas, ou se está fora.

Este estudo originou-se do fato de que a literatura corrente sobre o tema – além de ser ainda relativamente pequena – carece de uma visão sistêmica do fenômeno. Como resultado dessa lacuna teórica, haveria uma dificuldade em se trabalhar o problema de uma forma esquemática, da qual a tipologia de Esping-Andersen seria um dos exemplos mais bem-sucedidos. Isso é patente no livro *East Asian Welfare Regimes in Transition: from confucianism to globalisation* (Walker e Wong, 2005). Lançado em 2005, o estudo descreve o sistema social em seis países – China continental, Hong Kong, Japão, Taiwan, Coreia do Sul e Cingapura. Ao contrário do que o subtítulo sugere, nenhum dos artigos parece considerar seriamente a herança confucionista como parte de um desenho comum do sistema social nos países considerados. Muito ao contrário, enfatiza-se mais as particularidades de cada país, pouco considerando-se o fato de em todos eles não haver um sistema social tão desenvolvido como no Ocidente, a despeito de eles contarem com rendas *per capita* em níveis semelhantes. Como os autores resolveram essa contradição? A resolução da questão se daria pela convergência da Ásia Oriental à globalização. Para os autores, um Estado de bem-estar na magnitude afigurada no Ocidente seria decorrência da própria novidade que o sabor do desenvolvimento econômico e da democracia tem para esses países, e erigir um Estado social poderoso era tarefa com que se defrontariam essas sociedades no presente.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Filial piety é sempre referida na bibliografia que apresenta essa filosofia oriental. Conceituar o que seja tal devoção filial é crucial para o sucesso de qualquer ensaio que se proponha a estudar a sério o tema do confucionismo. A família é, sobretudo, o plasmador de uma relação social que transborda para muito além dos laços de parentesco. Uma relação gerontocrática, formal e ritualística, que transfere o padrão ideal de relação familiar para outros ambientes sociais em que há convívio social, entre os quais se destacam a empresa, a escola e a política.

Antes de aprofundar-se no tema, é forçoso aqui que se pontue que o confucionismo não é essencialmente um credo religioso, mas mais acertadamente uma etiqueta de costumes, ou uma

filosofia destinada à vida social. Confúcio sinalizava sobretudo em direção ao príncipe de Maquiavel, o poder e suas expressões simples e complexas, com seus tentáculos se espraiando do Estado em direção à família.

Mencionar hoje o antigo sábio chinês é refletir um sistema de valores da civilização sínica, usado pela literatura de desenvolvimento econômico – de matriz culturalista – como central em um resgate a um tipo de enfoque semelhante ao empreendido por Max Weber em relação ao calvinismo. Atribui-se ao confucionismo a origem do cuidado que as famílias da região têm com a poupança e a instrução dos filhos – motores do crescimento econômico local.

O argumento deste artigo é que o confucionismo opera no âmago das estruturas sociais de modo a organizar os indivíduos em redes não necessariamente exclusivas, mas passíveis de saturação na medida em que o pertencimento a cada grupo vai se sobrepondo em cada pessoa. A definição do indivíduo – que na cultura individualista do Ocidente se dá preferencialmente por suas escolhas pessoais – nas sociedades de matriz confucionista se faz prioritariamente no contraste que dentro dele exercem os diferentes grupos nos quais ele está inserido. Ele é parte de uma família, de uma escola, de uma empresa. Seu pertencimento a essas estruturas sociais possui um duplo caráter: de subordinação e de inclusão, o que por si já torna a exclusão a exceção e não a regra.

Esse caráter define uma relação cidadão/Estado diferente da do Ocidente. Enquanto na matriz europeia há uma obrigação recíproca direta entre o eleitor e o Estado, nos países herdeiros da civilização sínica a obrigação primária de socorrer o indivíduo vulnerável incorre precipuamente sobre a família. Isso claramente torna a perspectiva do Estado de bem-estar confucionista bem diversa da matriz ocidental, que foca a dicotomia cidadão (pertencente a uma nacionalidade) e mercado (a esfera da desigualdade).

Os papéis são definidos primariamente pela sua posição na família – pai provedor, mãe dona de casa, filho estudante. O grupo que hierarquicamente se situa logo abaixo da família muda a partir da maioria, da escola para a empresa. Outro grupo se constitui por definição geográfica – a vizinhança, a região, o município –, sendo, nesse caso, à semelhança da escola para a empresa, também mutável. O grupo que se origina da escola permanece não obstante o período de instrução ser limitado, mas apresentará laços mais fortes dentro de uma mesma geração e certamente será hierarquicamente mais fraco do que a importância da família e da empresa – nessa ordem – para o indivíduo.

3 JAPÃO

No Japão, o apoio ao possível beneficiário do sistema de bem-estar – seja por desemprego, deficiência física e mental ou qualquer outro dos casos clássicos –, caso não seja provido voluntariamente pela família de quem recebe os benefícios, pode ser provido pelo Estado.

Entretanto, a família e a empresa possuem imbricações claras. Aos homens chefes de família cabem os salários mais altos de cada corporação, que aumentam linearmente até a meia-idade – período em que supostamente os filhos teriam condições de se manterem –, passando a decrescer a partir daí. Às mulheres casadas havia, até meados do século XX, um desencorajamento à aquisição de emprego remunerado, regra observada estritamente pelas empresas japonesas. Do mesmo modo, as empresas seguiam um acordo tácito de não contratar trabalhadores egressos de outras empresas. A jornada de trabalho mais longa do trabalhador no Japão (assim como em outros países na região)

é fruto mais de uma demonstração da subordinação social – que o trabalhador renova diariamente em relação ao seu chefe e aos colegas que compõem o grupo – do que pela necessidade do trabalho.

Os benefícios sociais no Japão se apresentam em larga medida como vinculados às empresas, e serão tanto maiores e melhores quanto maiores e mais eficientes forem as empresas às quais os trabalhadores estão vinculados. Dentro das empresas, os trabalhadores melhor aquinhoados com benefícios são aqueles que estão em empregos de período integral e os mais velhos. À diferença da China, as empresas no Japão têm segregadas as funções de gerência e propriedade, sendo a empresa vista muito mais facilmente como um patrimônio dos empregados do que de uma família específica. Assim como em outros países confucionistas, o apoio das famílias é tido como dado na sociedade local, tópico que a literatura chama de práticas informais de apoio recíproco (Kono, 2005, p. 135). Segundo a perspectiva deste artigo, essas práticas informais são comuns aos grupos de inserção de cada pessoa e não apenas às famílias.

4 COREIA DO SUL

Assim como no caso japonês, a família possui um papel importante na definição do Estado social coreano. Até 1997, não havia no seio da sociedade coreana uma forte expectativa de que o Estado provesse qualquer forma de ajuda para o cuidado das crianças pequenas e dos idosos. Tal responsabilidade recaía inevitavelmente nos ombros femininos, mesmo na hipótese de a mulher ter emprego fora de casa.

À semelhança de outros países da região, o gasto social é baixo. Assim como no Japão, o vínculo profissional é fundamental na definição dos benefícios. Há na Coreia do Sul quatro sistemas de pensões capitaneadas pelo setor público – o nacional, dos servidores civis, dos professores não servidores e dos militares. O sistema nacional foi instituído apenas em 1988, enquanto os dos servidores civis e militares foram instituídos respectivamente em 1960 e 1963, e o dos professores não servidores foi instituído em 1975. Tendo por base as intensas transformações sofridas pela sociedade coreana nos anos 1960, 1970 e 1980, o Plano Nacional de Pensões foi instituído apenas em 1988, após a democratização do país em 1987.

A crise de 1997 mudou radicalmente a perspectiva da sociedade sul-coreana em relação à atuação do Estado e à construção da sua sociedade de bem-estar. A mudança na Coreia do Sul parece ser em direção à ampliação dos direitos sociais e ao aumento das transferências de caráter universalista. Há também um esforço da República da Coreia do Sul de imprimir um redirecionamento da sua economia e sociedade em direção a uma sociedade do conhecimento. Mais que uma mudança real na vontade da sociedade coreana de redefinir seu contrato social, a perspectiva de estabelecer na Coreia do Sul um Estado de bem-estar nos moldes vigentes no norte da Europa parece fruto da inquietação resultante do desmonte do Estado desenvolvimentista sul-coreano promovida desde 1997, como consequência das respostas à crise asiática, patrocinada em grande medida por órgãos sediados em Washington. A crise de 2008 parece ter trazido o tema novamente para o topo do debate.

Pode-se afirmar que o Estado coreano foi, até 1997, ao mesmo tempo desenvolvimentista e confucionista, sendo que o primeiro foi definitivamente abandonado. A discussão engendrada principalmente nestas primeiras décadas do século XXI segue no sentido da superação do segundo em direção a um sistema mais universalista. Não obstante esse discurso, a realidade é que o gasto social coreano segue baixo em comparação ao padrão da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

5 CHINA CONTINENTAL

O enquadramento da China no rol dos países em que se estabelece um Estado de bem-estar confucionista se apresenta com uma particularidade que obriga a um desdobramento mais fino da sua análise, dada a presença de um elemento que a dificulta sobremaneira. Esse elemento é exatamente o estabelecimento de uma economia e sociedade comunistas a partir do final dos anos 1940. De fato, como assinalou Esping-Andersen (1990), o Estado de bem-estar é antes de tudo um engenho a mitigar os efeitos adversos da mercantilização do trabalho promovida pelo sistema de mercado, e não há sentido para sua existência na ausência dos mercados. A transição do comunismo para uma economia em que reina a mercantilização do trabalho agudiza a complexidade da análise e enquadramento do sistema de proteção social chinês no âmbito de um dado Estado de bem-estar confucionista.

O socialismo comunista chinês foi responsável pela particularidade do formato do Estado de bem-estar naquele país. A principal peculiaridade está em estabelecer sua rede de solidariedade, fundada na estrutura espacial em primeiro plano – e não na família, como nos demais países confucionistas.

Sob os auspícios do maoísmo, a família de cada pessoa se constituiu sobretudo na unidade produtiva de caráter local, em que a fazenda coletiva corporificava o emblema mais acabado. A partir dessa construção inicial centrada na esfera espacial, o desdobramento imediato se deu no estabelecimento de uma ênfase nos governos locais – substitutos da unidade produtiva primária como foco local da solidariedade social. Como consequência da transição do sistema centralizado para a economia de mercado, não apenas as municipalidades viram-se na condição de principal agente de produção da solidariedade social, como essa rede local se constituiu no instrumento de controle do governo sobre as migrações internas. Em um país de vertiginosas mudanças, o migrante rural que se dispusesse a tentar a vida nos centros urbanos não conseguia transferir facilmente sua inscrição para o novo domicílio. Em uma sociedade em que a política social se centrou no local, esse migrante via-se na situação de trabalhador informal – sem cobertura do Estado social – dentro de seu próprio país.

Com o dismantelamento da economia maoísta, as novas leis sociais reintroduziram a família como vínculo precípua da obrigação de se prestar solidariedade social. Nesse sentido, não seria errôneo prever uma tendência de a China continental convergir para um modelo de sistema social mais próximo ao de países confucionistas de capitalismo mais avançado, como o Japão e a Coreia do Sul, e sobretudo para as sociedades oriundas da diáspora chinesa – Cingapura, Taiwan e Hong Kong. O que parece menos factível – apesar do crescimento econômico chinês, ou talvez por causa dele mesmo – é esperar o estabelecimento de uma sociedade de bem-estar de magnitude semelhante às existentes no Ocidente.

Afirmar ser a China do século XXI um país confucionista é problemático, porém não absurdo. O fato é que o maoísmo atacou fortemente a cultura tradicional, e hoje a “terra arrasada” cultural, ambiental e social tem sido muito propalada. O fato é que a China continental faz desde 1978 um significativo esforço para dar um salto econômico mirando no exemplo bem-sucedido de seus vizinhos asiáticos. Boa parte desse esforço foi e é patrocinado pela afluyente diáspora em países como Taiwan, Hong Kong, Cingapura, Tailândia e Malásia. Esses investimentos trazem de volta a estrutura confucionista, pelo menos no que tange à organização da empresa.

6 PEQUENOS PAÍSES DE MAIORIA CHINESA DA DIÁSPORA: TAIWAN, CINGAPURA E HONG KONG

Cingapura e Hong Kong são cidades-estados, com todas as implicações que isso traz. Essa consideração é importante para justificar, por exemplo, a política habitacional, fundamental no trato da questão social na ilha-nação localizada ao sul da península Malaia. A segunda consideração – em particular em comparação ao Japão e à Coreia do Sul – é que em nenhum desses três países é frequente ou importante a existência de grandes conglomerados. Isso altera sobremaneira o aspecto atinente à análise das benesses das quais os funcionários dessas corporações gozam no Japão e na República da Coreia, e da sua raridade no caso desses pequenos países. Também ligada às características de Cingapura e Hong Kong, a política habitacional é crucial nesses dois casos.

Phang (2007), ao descrever a política habitacional de Cingapura, demonstra que a perspectiva das autoridades é claramente confucionista, propugnando que há necessidade de os cidadãos se autoproverem e não dependerem do Estado. A política habitacional é muito difundida e é claramente uma forma de controle do Estado sobre o cidadão, já que os obriga a uma poupança e investimento individual, e impede que um beneficiado possa transferir a propriedade do imóvel ou a dívida para outros cidadãos ou estrangeiros, além de favorecer casais em detrimento de solteiros.

Taiwan é uma exceção nesse subgrupo pela sua democratização em 1996. Tendo uma política social voltada à corporação de servidores públicos até então, o país assistiu em 2000 pela primeira vez o Partido Democrático Progressista (Democratic Progressive Party – DPP), opositorista, ganhar uma eleição contra o histórico partido Kuomintang (KMT) – que representava a constituição do país como o da China Nacionalista. A partir de então, a propaganda em direção à constituição de um Estado de bem-estar nos moldes ocidentais é um dos elementos atribuídos às vitórias políticas sucessivas do DPP ao longo do século XXI. Apesar dessas vitórias eleitorais e do debate em torno do assunto, poucas modificações concretas foram engendradas em um país em que o caráter familístico da sociedade e de seu Estado social é claramente reconhecido.

Hong Kong, de todos os países analisados, é geralmente visto pela literatura como o mais próximo exemplo de um Estado mínimo no sentido liberal. Assim, o baixo gasto social e o apelo ao familismo confucionista são motes comuns tanto na economia quanto nas suas principais ferramentas sociais: a previdenciária, por meio do seu Mandatory Provident Fund (MAR), e a habitacional. A política habitacional de Hong Kong é, à semelhança de Cingapura, um importante instrumento de promoção de um modelo que enseja altos níveis de poupança e coesão familiar.

7 CONCLUSÃO

O senhor pode defender o livre mercado como panaceia, mas aqui na Coreia essa nunca será uma ideia popular. Quando um trabalhador fica desempregado na Alemanha em razão da falência da empresa onde ele trabalhava, poderá buscar emprego em outra empresa. Aqui o fechamento de uma empresa traz como consequência o fato real que os funcionários que nessa empresa trabalhavam podem se considerar profissionalmente *mortos* (grifo nosso).

Essa afirmação foi ouvida pelo autor deste ensaio em um seminário internacional organizado pela KDI School, em 2004, e foi proferida por um sindicalista coreano em um aparte à apresentação de um economista professor universitário alemão. O professor alemão estava preocupado com os efeitos da reunificação alemã e com o pesado ônus que representava para a Alemanha arcar com a falência

completa da parte oriental, mesmo passados quinze anos da queda do Muro de Berlim. A Alemanha viu-se na emergência de ser obrigada a um pesado ajuste, que se revelou providencial, tendo em vista o que viria depois na crise de 2007.

O que tal afirmação tão contundente revelava era a realidade que desnudava a imbricação de uma cultura confucionista com a economia de mercado e a confirmação prática que a cultura tem influência importante nos sistemas econômicos e políticos nacionais. No Japão e na Coreia, os estudantes enfrentam rotinas de estudos em condições extremamente competitivas para conseguir classificação para as mais prestigiosas universidades. A mera passagem por uma dessas unidades de ensino garante a entrada do estudante, ao se formar, nos mais poderosos conglomerados – em geral em torno dos 24 anos de idade –, de onde ele só sairá ao se aposentar.

O Estado de bem-estar confucionista não se enquadra e provavelmente nunca se enquadrará no referencial teórico de Esping-Andersen (1990; 1997). Para bem ser compreendido, é necessário sair de uma concepção “materialista” de mundo – totalmente ocidental – e caminhar em direção a um referencial “idealista”, em que a cultura jogue um papel primordial, mesmo ou principalmente na economia. Na Ásia Oriental, os partidos socialistas são virtualmente inexistentes. Mesmo na China – governada desde 1949 pelo Partido Comunista – a dicotomia capital/trabalho é uma referência mais teórica que real.

Alguns passos tímidos nessa direção já foram dados. Lawrence Harrison e Samuel Huntington organizaram, em 1999, na Universidade de Harvard um seminário que resultou no livro *Cultura Importa* (Harrison e Huntington, 2002). O referido colóquio foi interdisciplinar e contou com conferencistas que não simpatizavam com a perspectiva norteadora do seminário de associar o desenvolvimento econômico e social à cultura. No prefácio, os organizadores reconheciam que enfrentaram resistência de dois grupos de intelectuais: economistas e antropólogos. No primeiro grupo, pela dificuldade em se definir cultura e na conseqüente inviabilidade de se mensurar essa variável. No segundo grupo, pelo relativismo cultural e sua conseqüente resistência em ver a cultura de forma valorativa e passível de ser objeto de políticas do estado ou da sociedade civil. Um dos colaboradores do seminário, o historiador econômico David Landes, afirma categoricamente que quanto mais ele estuda o desenvolvimento econômico, mais convicto ele se torna de que o sociólogo alemão Max Weber apontava para uma direção segura.

REFERÊNCIAS

- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- _____. Hybrid or unique? The Japanese welfare state between Europe and America. **Journal of European Social Policy**, v. 7, n. 179, 1997.
- HARRISON, L. E.; HUNTINGTON, S. P. **Cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002. 460 p.
- JONES, C. The pacific challenge: confucian welfare states. *In*: JONES, C. **New perspectives on the welfare state in Europe**. Londres: Routledge, 1993.
- KONO, M. The welfare regime in Japan. *In*: WALKER, A.; WONG, C. K. **East Asian welfare regimes in transition: from confucianism to globalisation**. Bristol: The Police Press, 2005.
- PHANG, S. Y. The Singapore model of housing and the welfare state. *In*: GROVES, R. **Housing and the new welfare state: perspectives from East Asia and Europe**. Farnham, UK: Ashgate, 2007.

WALKER, A.; WONG, C. K. **East Asian welfare regimes in transition: from confucianism to globalisation**. Bristol: The Police Press, 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SCHUMAN, M. **Confúcio e o mundo que ele criou: a história e o legado do filósofo que mais influenciou a China e o Leste Asiático**. São Paulo: Três Estrelas, 2015.