

Estados de bem-estar do Leste Asiático: uma análise das transformações após os anos 2000 *

Pedro Mendes Rufino Barbosa **

Resumo

Este artigo oferece uma análise sobre as transformações qualitativas nos Estados de bem-estar do Leste Asiático a partir dos anos 2000. Primeiro, distingo os legados institucionais à luz das tipologias formuladas na literatura: “desenvolvimentistas-inclusivos” (Japão e Coreia do Sul); os “individualistas” (China, Hong Kong, Malásia e Singapura) e os “incipientes” (Filipinas, Indonésia, Tailândia e Vietnã). Argumento que o primeiro grupo aprofundou o processo de expansão de suas políticas sociais, sob uma abordagem universalista, mas reconfigurou a articulação entre política industrial e política social, bem como desenvolveu substantivamente as políticas de desfamiliarização. A China desloca-se do grupo “individualista” em direção a um tipo “híbrido”, ao ampliar consideravelmente a provisão pública, reproduzindo, contudo, um sistema dual e estratificado. Finalmente, os “individualistas” e os “incipientes” promoveram mudanças residuais, ampliando o papel do Estado sobre os riscos sociais por meio de políticas focalizadas em famílias de baixa renda.

Palavras-chave: Estado de bem-estar, Estado de bem-estar desenvolvimentista, Leste Asiático, Políticas sociais, Proteção social.

Abstract

Welfare state transformations in East Asia: an analysis post-2000s

This article offers an analysis of the qualitative transformations in East Asian welfare states since the 2000s. First, I distinguish institutional legacies in light of typologies drawn in the literature: “developmental-inclusive” (Japan and South Korea); “individualists” (China, Hong Kong, Malaysia, and Singapore), and “incipient” (Philippines, Indonesia, Thailand, and Vietnam). I argue that the first group has deepened the process of expanding its social policies under a universalist approach, but has redesigned the linkage between industrial policy and social policy, as well as it has fostered de-familization policies. China moves away from the “individualist” group towards a “hybrid” type, by greatly expanding public provision, albeit through a dual and stratified system. Finally, the “individualists” and the “incipient” expanding the role of the state on social risks through policies focused on low-income families.

Keywords: Welfare State, Developmental Welfare State, East Asia, Social policies, Social protection.

JEL: H51, H52, H53, H75, P16.

Os casos dos países do Leste Asiático com frequência intrigaram estudiosos do campo das políticas sociais comparadas. Suas exímias performances econômicas, impulsionadas a partir de meados do século XX, coexistiram com sistemas de proteção social limitados (Jacobs, 2000), mesmo quando comparados a de outras regiões nas quais o capitalismo também desenvolveu-se tardiamente, como a América Latina (Haggard; Kaufman, 2008). Como alguns autores sustentam (Kwon, 1997; Tang, 2000), a concepção de cidadania social não foi despertada nessa região, durante o período nacional-desenvolvimentista, entre 1950 e 1990. Os projetos desenvolvimentistas asiáticos conferiram centralidade às políticas sociais relacionadas ao aumento da produtividade – sobretudo a

* Artigo recebido em 28 de setembro de 2022 e aprovado em 24 de outubro de 2023.

** Pesquisador de pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole (USP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: mrbarbosa.pedro@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7423-5000>.

educação –, ao passo que a cobertura da seguridade social se circunscreveu a determinados trabalhadores de setores estratégicos da economia, como a indústria, e a provisão de saúde foi em grande medida delegada ao setor privado (Holliday, 2000; Jacobs, 1998; Mcguire, 2010).

Todavia, muitos estudos constataram, sobretudo após a crise financeira asiática de 1997, uma tendência de expansão dos Estados de bem-estar¹ (EBES) em diversos países dessa região (Kwon, 2005; Peng; Wong, 2010; London, 2018). O presente artigo propõe, no entanto, uma análise acerca do caráter qualitativo das transformações ocorridas nesses sistemas de proteção social, após os anos 2000 e 2019². Sob uma perspectiva multidimensional de EBES, analiso, então, a evolução das políticas de educação, saúde, seguridade social e as políticas de conciliação entre trabalho e família. O principal indicador operacionalizado como *proxy* de EBES refere-se ao gasto social em proporção com o PIB³, métrica tradicionalmente empregada na literatura. Além disso, serão analisadas as reformas institucionais, bem como indicadores relativos aos níveis de cobertura das políticas sociais.

Decerto, o conjunto de países abarcado pelo termo “Leste Asiático” é extenso e heterogêneo. Nele compreende-se desde aqueles países com alta renda per capita como Singapura, quanto os mais pobres tal como Vietnã. Este estudo se atém aos países com maior disponibilidade de dados; são eles: Coreia do Sul, China, Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, Tailândia, Vietnã e Singapura. Trata-se de uma amostra representativa da heterogeneidade regional.

Há que se atentar, entretanto, que os legados institucionais no âmbito da proteção social são bastante distintos entre esses países. A efeito de demarcar essas diferenças de pontos de partida, discrimino os países em três grupos à luz de tipologias formuladas na literatura que buscavam classificar os distintos EBES no Leste Asiático do fim da década de 1990: os “desenvolvimentistas-inclusivos” (Japão e Coreia do Sul) que promoveram o processo de universalização de suas políticas sociais, porém mantendo o viés produtivistas; os “individualistas” (China, Hong Kong, Malásia e Singapura) cujos sistemas de seguridade social são estruturados em poupanças individuais e que delegam em grande medida a provisão social ao mercado; e os “incipientes” (Indonésia, Filipinas, Tailândia e Vietnã) que, muito recentemente, erigiram os primeiros sistemas de seguridade social unificados e atingiram um patamar basilar de 5% do gasto social total (Holliday, 2000; Kwon, 2005; Peng; Wong, 2010).

Neste artigo, argumento que os “desenvolvimentistas-inclusivos” transitaram para um tipo de “desenvolvimentistas-inclusivos desfamiliarizadores”. Tais países intensificaram a tendência de universalização e expansão das políticas sociais, reconfiguraram o nexos entre política industrial e política social, e impulsionaram as políticas de conciliação entre trabalho e família. Aponto, ainda, que a China se diferenciou dos países “individualistas” em direção a um “regime híbrido”, ao expandir consideravelmente a saúde e a seguridade social, não obstante perpetuando sistemas estratificados e

(1) Utilizo o termo Estado de bem-estar de forma descritiva, não normativa, como é frequente na literatura comparada. Portanto, ao longo deste artigo emprego-o de forma equivalente ao termo sistemas de proteção social ou de políticas sociais.

(2) Não incorporo nesta análise o contexto da pandemia de covid-19, na medida em que não é possível ainda concluir se os efeitos deste choque promoveram mudanças institucionais duradouras ou provisórias nos sistemas de proteção social. Isso dificulta o diagnóstico relativo a uma eventual mudança de regime de bem-estar.

(3) Existem outros indicadores como o gasto social em proporção com o gasto total governamental e o gasto per capita. O gasto social em proporção é o mais utilizado na literatura comparada, razão pela qual optei por empregá-lo.

duais. Finalmente, os “individualistas” e “incipientes” não sofreram transformações radicais, mas ampliaram as políticas sociais sob uma abordagem residual-liberal focada nos mais pobres.

Além desta introdução, este artigo divide-se em cinco partes. Na primeira seção, descrevo os legados institucionais dos sistemas de proteção social dos países do Leste Asiático e recapitulo o debate teórico e as tipologias de EBES desenvolvidas nesta literatura. Em seguida, dedico uma seção para a análise de cada política: educação, saúde, seguridade social e políticas de conciliação entre trabalho e família. Por fim, a partir dessa análise descritiva, discuto as transformações nos EBES nos países supracitados.

1 Os EBES no Leste Asiático durante o período desenvolvimentista

Se o Japão foi precursor do Estado desenvolvimentista, entre os países do Leste Asiático, também o foi do EBES, na medida em que inseriu os primeiros programas de seguros por volta da década de 30 e 40. Na região como um todo, a dinâmica de adoção desses sistemas se deu a partir da década de 1950, com alguns casos extremos como o da Tailândia, em que certos riscos foram cobertos apenas na década de 1990. A maioria dos países – Japão, Coreia do Sul, Filipinas e Tailândia – adotou o modelo bismarckiano de regulação social, calcado nos sistemas de seguro compulsórios. De cunho meritocrático, tais sistemas vinculam a generosidade dos benefícios aos níveis salariais e tendem a se fragmentar em distintos sistemas de acordo com as ocupações (Kwon, 1997; Jacobs, 2000).

Durante o período nacional-desenvolvimentista, entre 1950 e 1990, os sistemas de seguros foram muito pouco desenvolvidos em todas as suas dimensionalidades desde os riscos cobertos até o financiamento cujo nível médio era inferior inclusive ao dos países latino-americanos (Haggard; Kaufman, 2008). Em especial a política de saúde era quase inteiramente fornecida pelo setor privado por toda a região. A concentração de recursos na educação é reiteradamente assinalada na literatura como um atributo característico dos sistemas de proteção social asiáticos (Holliday, 2000; Gough, 2004). De acordo com Jacobs (1998), ainda que a provisão privada nessa política fosse crucial, seu financiamento era substancialmente subsidiado pelos governos. Por volta da década 1970, a maioria dos países já havia expandido as taxas de alfabetização, com exceção daqueles com menor renda per capita como Indonésia, Filipinas e China.

À luz da tipologia de Esping-Andersen (1990), certas análises buscaram identificar, na década de 1990, à qual regime de bem-estar os países asiáticos pertenceriam, particularmente o Japão e os *New Industrialized Countries* (NICs) – Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura. O próprio Esping-Andersen (1999) situou o Japão como um tipo corporativista europeu – similar à Alemanha, por exemplo –, em virtude de sua estrutura bismarckiana na qual os direitos sociais são concedidos por meio do vínculo empregatício. No entanto, entre os pesquisadores asiáticos, era frequente o argumento culturalista (Goodman; White; Kwon, 1998) que sublinhava como tais regimes foram moldados à luz dos valores confucionistas cuja influência se expressaria, por exemplo, no papel conferido à política de educação como instância primordial de investimento, em função da relevância da educação como valor no confucionismo. Igualmente de influência confucionista adviria o perfil familiarista desses regimes, em razão do caráter patriarcal e tradicionalista dessa cultura na qual a família é considerada a instância central de proteção aos riscos sociais, especialmente no que se refere ao risco do cuidado com idosos e crianças (Goodman; White; Kwon, 1998).

Mais tarde, tornou-se muito influente a classificação de Holliday (2000), segundo a qual os asiáticos seriam regimes produtivistas. Nessa perspectiva, enfatiza-se que os Estados de bem-estar asiáticos nasceram no seio de um projeto desenvolvimentista, em especial o Japão e os NICs, em que o objetivo de crescimento econômico se sobrepunha à concepção de direitos sociais. Por isso, preponderou uma concepção produtivista das políticas sociais, as quais estiveram submetidas ao ensejo maior de eficiência econômica, dada a ênfase nos setores atrelados ao aumento de produtividade da força de trabalho ou de formação de capital humano, como a política de educação. Além disso, a cobertura das demais políticas de saúde e seguridade social se circunscreveu em grande medida aos trabalhadores de setores econômicos chaves, como a indústria. Nesse sentido, ancorada sobre uma alta performance econômica, a garantia do quadro de pleno emprego constituía o principal mecanismo de provisão de bem-estar nesses países (Tang, 2000; Kwon, 2005).

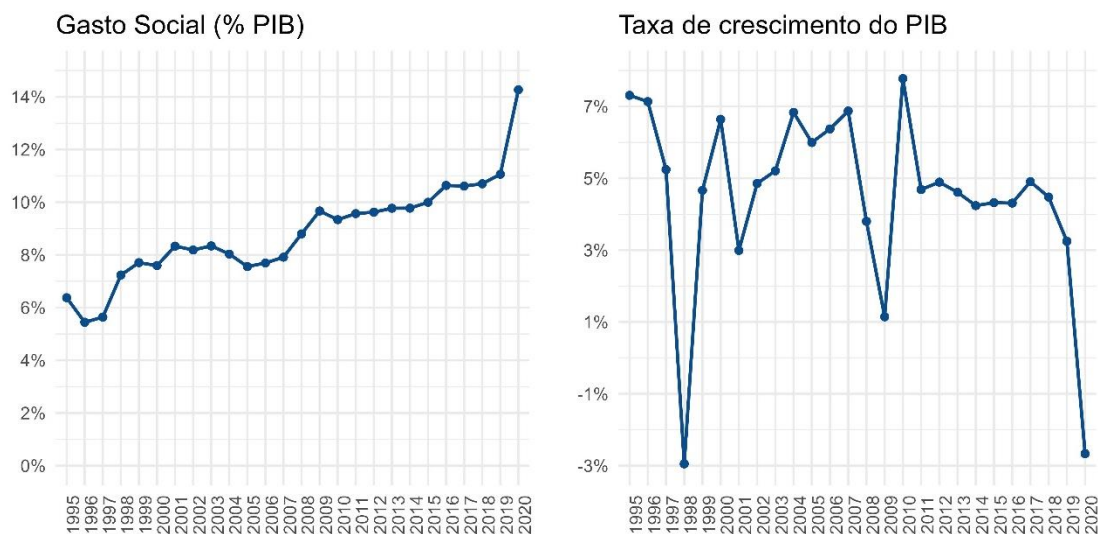
Não obstante, eclodida em 1997, a crise financeira asiática (CFA) explicitou os limites desse modelo, ao interromper o ciclo de prosperidade e impulsionar os níveis de desemprego pela região. Para contorná-la, organismos internacionais prescreveram reformas liberalizantes, como privatizações, abertura financeira e reformas de flexibilização do mercado de trabalho. Por essa razão, a crise é correntemente interpretada como um contexto de derrocada do Estado nacional-desenvolvimentista (Medeiros, 2010; Haggard, 2018). Conforme Medeiros (2010), ao tornar as economias mais voláteis, a abertura financeira comprometeu a operacionalização do crédito doméstico como instrumento chave de investimento nos Estados desenvolvimentistas. Outra ruptura mencionada pelo autor refere-se às indústrias nacionais que perderam competitividade diante da emergência das novas cadeias globais de produção e, em virtude disso, reformularam suas estratégias de acumulação visando à integração nestas cadeias como acionistas majoritárias nos processos de privatização.

1.2 Choques exógenos e as conjunturas críticas

Dentro da grande área de economia política, o conceito de conjuntura crítica tornou-se chave para as análises do institucionalismo histórico. Para defini-lo, é interessante situá-lo em relação a outro conceito central para essa abordagem analítica: a dependência de trajetória. Esta enfatiza a reprodução de características institucionais ao longo do tempo, refletindo escolhas tomadas no passado, as quais limitam a agência dos atores no presente. A conjuntura crítica representa, por sua vez, um contexto de relativo curto período, proporcionado por uma contingência, em que as escolhas dos atores se revestem de maior importância, alterando a trajetória institucional traçada até então. Trata-se, então, de um contexto de ruptura institucional que pode ser analisado tanto do ponto de vista macro (Estado, regime político etc.), quanto do ponto de vista micro (políticas públicas, burocracia, etc.) (Cappocia, 2016).

Figura 1

Gasto público social em proporção com o PIB e taxa de crescimento do PIB, Leste Asiático, anos 2000 e anos 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de SPEED (todos os gastos sociais até 2017), Banco de Desenvolvimento Asiático (gastos sociais a partir de 2017), IMFdata (China), OECDstat (Japão e Coreia do Sul) e Banco Mundial (taxa de crescimento).

Sob esse prisma, pode-se dizer que se a década de 1990 representou uma conjuntura crítica para os projetos desenvolvimentistas, também o foi para os Estados de bem-estar do Leste Asiático (Peng; Wong, 2010). Dado o alto custo político dessa realidade, governantes inclinaram-se a fornecer salvaguardas para os trabalhadores desprotegidos, o que resultou, por sua vez, em um movimento de ampliação do papel do Estado sobre a gestão dos riscos sociais (Peng; Wong, 2010). À luz da Figura 1, nota-se uma relação entre as quedas bruscas nas taxas de crescimento e o volume destinado aos gastos sociais em proporção com o PIB. A trajetória de inclinação do gasto social (% PIB) se inicia tão logo eclode a crise de 1997. Há certa estabilização durante os anos 2000 e uma retomada da elevação do gasto social após a crise de 2008 (Haggard; Kaufman, 2008). Mais ainda, tal gasto expressa um pico durante o choque da pandemia de Covid-19 no ano de 2020.

A crise de 1997 favoreceu a abertura política em regimes autoritários (Haggard e Kauffman, 2008) e a emergência de partidos de esquerda nas democracias asiáticas (Barbosa, 2022). Ainda que o perfil de tais partidos seja muito distinto dos tradicionais partidos social-democratas europeus ou mesmo dos partidos de esquerda latino-americanos, certo é que tais grupos emergentes estavam à esquerda do *status quo* conservador predominante nos governos asiáticos por décadas. Na Coreia do Sul, elege-se em 1997 Kim Dae-Jung pelo Partido Democrático do Novo Milênio⁴, o primeiro presidente cujo discurso político equiparava a importância do bem-estar com o crescimento econômico (Kwon, 2014), além de ter sido precursor em estabelecer uma coalizão com sindicatos, incorporando-os como atores no processo de *policy making* (Yang, 2017). Na Tailândia, em 2001, o primeiro-ministro democraticamente eleito, Thaksin Shinawatra, obteve amplo apoio popular

(4) Em 2005, este partido foi rebatizado como Partido Democrático.

sobretudo entre os setores mais pobres e conseguiu se reeleger em 2005 com ampla vantagem eleitoral (Kazmin, 2007). Nas Filipinas e na Indonésia, o processo de democratização propiciou a ascensão de governos que pela primeira vez introduziram na agenda política o tema das políticas sociais (Barbosa, 2022).

Japão e China foram pouco ou menos afetados pela crise de 1997. O choque exógeno que reconfigurou os grupos políticos no Japão ocorreu em 1992 quando o Partido Liberal Democrático (PLD), hegemônico desde os anos 1960, sofre a primeira derrota e propicia a ascensão do Partido Socialista japonês (PSJ). Em 1994, o PLD volta ao governo, mas em coalizão com o PSJ. Estevez-Abe (2008) argumenta que foi nesse período durante o qual as principais mudanças institucionais nas políticas sociais foram impulsionadas no Japão. Ao longo dos anos 2000, contudo, essa coalizão foi desfeita e o PLD restaurou sua hegemonia. A crise de 2008 levou novamente a ascensão de um partido de esquerda ao governo, o Partido Democrático do Japão, em coalizão com o PSJ (Barbosa, 2022).

Na China, os conflitos haviam sido despertados durante a década de 1990 com a adesão do país à Organização Mundial do Comércio (OMC) que alentou a demanda por mão de obra nos setores exportadores, aumentando o fluxo migratório das áreas rurais para os setores urbanos. Esse contexto suscita um crescente movimento de greves nas indústrias exportadoras manufatureiras, reivindicando o cumprimento de direitos trabalhistas e melhores condições de trabalho. Após a crise de 2008, essas greves são catalisadas e disseminadas por todo o país de forma descoordenada (Leung, 2015).

No que diz respeito aos impactos da crise de 1997, Holliday (2000) sustenta que os Estados de bem-estar asiáticos seguiram o legado produtivista, mas três subtipos teriam se desdobrado nesse contexto: o “desenvolvimentista-universalista” (Japão, Coreia do Sul e Taiwan) em que ocorreu avanço da universalização das políticas sociais, porém majoritariamente em torno daquelas vinculadas ao aumento da produtividade (como a educação em seus diversos níveis) ou atendendo demandas dos trabalhadores dos setores econômicos chaves como empresas públicas ou de grandes corporações. O “facilitador” representado por Hong Kong que, assim como os regimes liberais da OCDE (Esping-Andersen, 1990), priorizaria o mercado como instância de provisão social, mas desprovido de qualquer noção de direitos sociais e com um compromisso radical de facilitar investimentos por meio do controle fiscal. Por último, o “particularista” ao qual se integra Singapura cuja característica distintiva reside nos fundos de pensões individuais que ancoram-se na responsabilização individual de proteção aos riscos sociais.

Kwon (2005) propõe um enquadramento distinto ao de Holliday (2000) quanto ao que este classifica como produtivismo dos EBES asiáticos. O autor sustenta que o usufruto das distintas funcionalidades das políticas sociais não constitui uma idiosincrasia asiática. O governo sueco dos anos 1930 também as utilizou de forma associada a um projeto de desenvolvimento econômico, porém sob a garantia de uma cobertura universal da proteção social. A essa experiência Kwon (2005) se refere como “desenvolvimentista-inclusiva” que se contrasta com o modelo erguido no Leste Asiático, o “desenvolvimentista-seletivo”, no qual apenas categorias privilegiadas tiveram acessos aos direitos sociais e que se assemelha ao tipo de EBES erigido na América Latina (Kerstenetzky, 2012). Nessa linha de raciocínio, para o autor, a mudança mais notável oriunda da crise de 1997 seria a de que Japão, Coreia do Sul e Taiwan transitaram de um modelo desenvolvimentista “seletivo” para um “inclusivo”, em razão de seus esforços de universalização neste período.

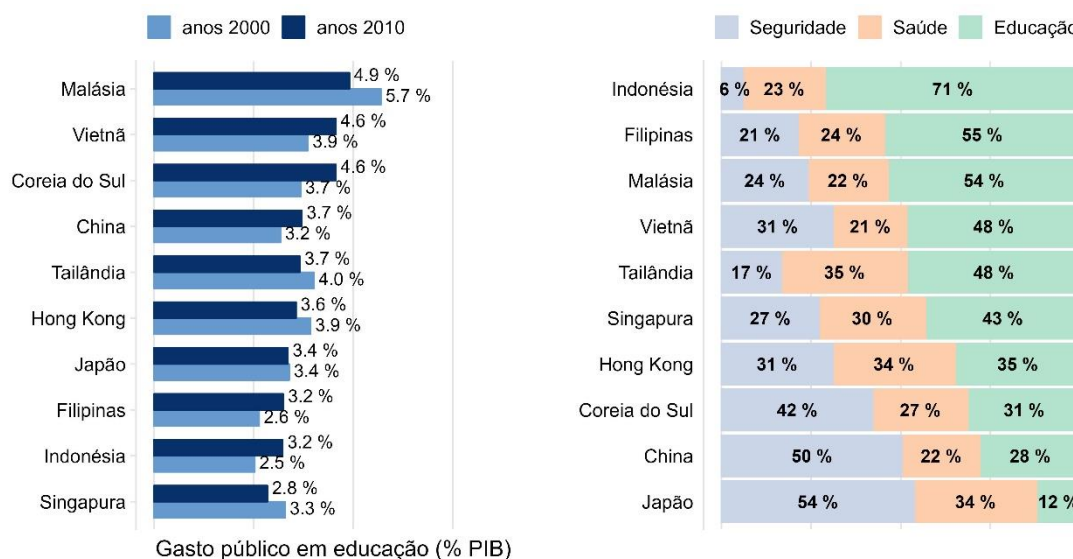
Em consonância com esse diagnóstico, Peng e Wong (2010) distinguem os EBES a partir dos sistemas políticos, dos níveis de desigualdade e da cultura política predominante nessas sociedades. De um lado, o regime “individualista” que inclui China, Singapura e Hong Kong, cujos regimes políticos são autocráticos e nos quais prepondera a concepção de que a proteção aos riscos sociais seria uma responsabilidade individual; daí o papel central do mercado como instância de provisão. Em consequência, essas sociedades contêm graus de desigualdade econômica mais agudos. Por outro lado, o regime “inclusivo” que é composto por Japão, Coreia do Sul e Taiwan que, desde o fim da década de 1980, têm percorrido uma trajetória de institucionalização democrática. Sob a égide da abertura política, valores solidários avançaram nessas sociedades, associados ao ensejo por políticas universalistas e ao compromisso público sobre a proteção social. Com efeito, diferentemente dos “regimes individualistas”, seus níveis de desigualdade mantiveram-se em patamares mais baixos.

Para demarcar a heterogeneidade de legados institucionais, distingo os países daqui em diante com base nas tipologias supracitadas. Primeiro, Japão e Coreia do Sul foram designados como “Desenvolvimentistas-inclusivos”, na esteira das características apontadas por Kwon (2005) e Peng e Wong (2010). Segundo o grupo dos “individualistas” (China, Malásia, Hong Kong e Singapura), por sua vez, caracterizam-se pela centralidade dos fundos de pensões individuais e na ênfase no mercado como provedor (Peng; Wong, 2010). Finalmente, como Estados de bem-estar “incipientes” refiro-me aos países que iniciaram um processo mais amplo de atuação sobre a proteção social muito recentemente, a partir dos anos 2000, como Filipinas, Indonésia, Tailândia e Vietnã (Haggard; Kaufman, 2008).

2 Educação

Figura 2

Variação do gasto público em educação, entre a média da década de 2000 e da década de 2010, e composição do gasto social em proporção com o PIB (2017)^a



Nota: ^a ano mais recente disponível e comum a todas as rubricas de gasto social.

Fonte: Elaboração própria a partir de BDA e SPEED (maioria dos países asiáticos), OECDstat e Banco Mundial (Japão, Coreia do Sul e Vietnã) e IMFdata (China).

Como se pode observar na Figura 2, após os anos 2000, a política de educação continuou a ser prioritária para a maioria dos países, seguindo a tendência produtivista assinalada por Holliday (2000). Apenas Coreia do Sul, Japão e China modificaram a alocação dos recursos, destinando a maior porção para a seguridade social. Por outro lado, a educação é o setor com a menor variação média de gasto em pontos percentuais, entre a década de 2000 e 2010. Entre os países analisados, a maior ampliação do gasto na educação em pontos percentuais do PIB foi Coreia do Sul, Vietnã, Indonésia, Filipinas e China.

A expansão deste gasto na Coreia do Sul é em grande medida impulsionada pelo crescente investimento no ensino superior. Nas Filipinas, essa variação ocorreu durante os anos 2010 em meio a um processo de reformas do sistema educacional que envolveu a descentralização e um amplo esforço de mobilização de recursos (Saguin; Ramesh, 2020). O pico deste investimento se dá em 2017 com a tentativa de fornecer acesso universal ao ensino superior por meio de subsídios governamentais às mensalidades de todos os estudantes filipinos em instituições públicas e subsídios parciais para estudantes em instituições privadas, além da expansão de políticas de assistência estudantil (Lomer; Lim, 2022).

O alto gasto público em educação na Malásia se destaca entre os demais países, embora tenha recuado ao longo do tempo, e concentra 53,6 % do gasto social total desse país (Figura 2). Tal país conta com um legado de fornecimento de educação gratuita universal desde os anos 1960. Trata-se de uma sociedade marcada por uma divisão racial entre os descendentes de chineses e os malaios (sociedade autóctone); estes últimos em grande medida situados nas porções mais pobres. Em 1970, ascendeu uma coalizão de partidos nacionalistas malaios os quais promoveram uma política desenvolvimentista, no intuito de ampliar a participação dos grupos autóctones na economia. Desde então, constituiu-se, assim como em Singapura, um regime dominado por um partido – Partido Indígena Unido da Malásia – o qual, nos anos 1990, intensificou uma política afirmativa para a população malaia com a expansão de escolas técnicas gratuitas, quotas em universidades e financiamento de bolsas em universidade estrangeiras (Huat, 2005; London, 2018).

Tabela 1
Indicadores sobre a política de educação e formação de capital humano, no Leste Asiático, entre 2000 e 2017^e

	Matrícula Líquida Ensino fundamental (%)		Matrícula bruta Ensino Superior (%)		Gasto público no Ensino Superior (% PIB)	Gini educacional	Gasto em P&D (% PIB)
	2000	2015	2000	2015	2015	2010	2017
China	-	-	7,6 ^a	46,0	-	0,17	2,2
Hong Kong	72,8	89,3	31,7 ^b	69,5	1,0	0,22	0,8
Indonésia	49,6	75,8	14,9	33,3	0,6	0,32	2,4
Japão	-	-	-	-	0,7	0,13	3,7
Coreia do S.	92,6	97,7	76,7	94,3	0,9	0,12	4,2
Malásia	75,3	73,4 ^c	25,6	45,6	1,1	0,18	1,4 ^d
Filipinas	50,9	65,6	30,4	35,6 ^c	-	0,18	0,3
Singapura	-	99,5 ^d	-	89,3 ^d	1,0	0,22	1,9
Tailândia	69,6 ^a	77,3	34,9	50,2	0,6	0,28	1,0
Vietnã	-	-	9,5	29,1	0,7	0,24	0,53

Legenda: ^a 2007; ^b 2003; ^c 2014; ^d 2016; ^e anos mais longevos e recentes disponíveis a todos os países nas séries históricas.
Fonte: Elaboração própria a partir de Unesco e Ziesemer et al. (2016).

Os países com a maior renda per capita conseguem alocar de forma mais equânime os recursos entre os três níveis educacionais (Unesco, 2022). Esses mesmos países dispõem também de níveis similares de escolaridade média (Barro; Lee, 2013), porém a alta desigualdade em sociedades como Hong Kong e Singapura se reflete em um Gini educacional maior comparados a Japão e Coreia do Sul (Tabela 1). Ou seja, nesses países a escolaridade é menos difundida pela sociedade, concentrando-se em determinados grupos. Cabe destacar a China que nos anos 1980 sustentava um dos maiores Gini educacionais da região (Ziesemer, 2016), passando a atingir um dos menores na década de 2010 (Tabela 1). Em 2007, tal país estabeleceu educação básica gratuita e obrigatória nas áreas rurais, bem como estendeu essa medida para todo o território em 2008, excluindo, contudo, a população migrante (Ringen; Ngok, 2017). Processos de descentralização administrativa e fiscal da política de educação também se deram na maioria dos países da região, a partir da década de 1990 (London, 2018).

De um modo geral, todos os países expandiram a cobertura no ensino superior, sobretudo nos NICs e de forma bastante acelerada na China; mas é na Coreia do Sul que tal tendência se destaca, de modo a atingir a maior proporção de matrículas nesse nível de ensino da região. Welch (2017) sublinha que a maior parte das universidades no Leste Asiático são privadas, porém contam com subsídios públicos. Essa crescente importância do ensino superior se insere no processo de reformulação das políticas industriais na região, em meio à globalização.

Mais especificamente, diversos autores (Haggard, 2018; Medeiros, 2019) sustentam que o Estado desenvolvimentista não erodiu, senão foi reformulado, deixando de perseguir um projeto nacional para se integrar nas cadeias globais por meio da atração de investimento externo. A fim de adquirir domínio tecnológico para ascender nas hierarquias produtivas dessas cadeias, passou-se a estimular as políticas de inovação via investimentos em centros de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e a expandir o ensino superior para a formação de mão de obra qualificada. Em outras palavras, as novas políticas industriais – sobretudo na Coreia, no Japão, na China e em Singapura – fomentam a expansão dos setores de alta produtividade e o nível de capital humano necessário à incorporação da força de trabalho nestes setores e, com isso, geram empregos de melhor qualidade (Welch, 2017; Medeiros, 2019).

Japão e Coreia do Sul se destacam pelo substantivo investimento em P&D (% PIB) que figura acima da média de 2,1 % observada entre os membros da OCDE (Tabela 1). Em menor grau, mas também relevantes, são os volumes de investimentos empregados na China e em Singapura. Deve-se acrescentar que o indicador sobre gastos em P&D compreende recursos públicos e privados, sendo estes últimos representativos da maior parcela dos investimentos totais. No entanto, o papel do Estado é central, seja porque aloca recursos diretos para as empresas, seja porque lhes confere incentivos tributários para o fomento de P&D. Trata-se de uma política de coordenação no intuito de conduzir tal desenvolvimento em áreas de interesse estratégico. Assim, segundo Kim e Castillejos (2020), diferentes estudos evidenciam que o investimento público incentiva a expansão do investimento privado, pois forma o capital humano a ser incorporado nos centros de desenvolvimento privados, bem como abre frentes de pesquisa em âmbitos nos quais as empresas não assumem riscos.

3 Saúde

A provisão de assistência à saúde foi tradicionalmente fornecida pelo setor privado no Leste Asiático (Jacobs, 1998; McGuire, 2010). Até a década de 1960, apenas o Japão tinha um programa de saúde nacional, com cobertura universalizada. Coreia do Sul e Taiwan vieram a constituir um sistema assim apenas na década de 1980, porém padecendo de uma cobertura limitada (sobretudo o primeiro país) (Haggard; Kaufman, 2008; London, 2018).

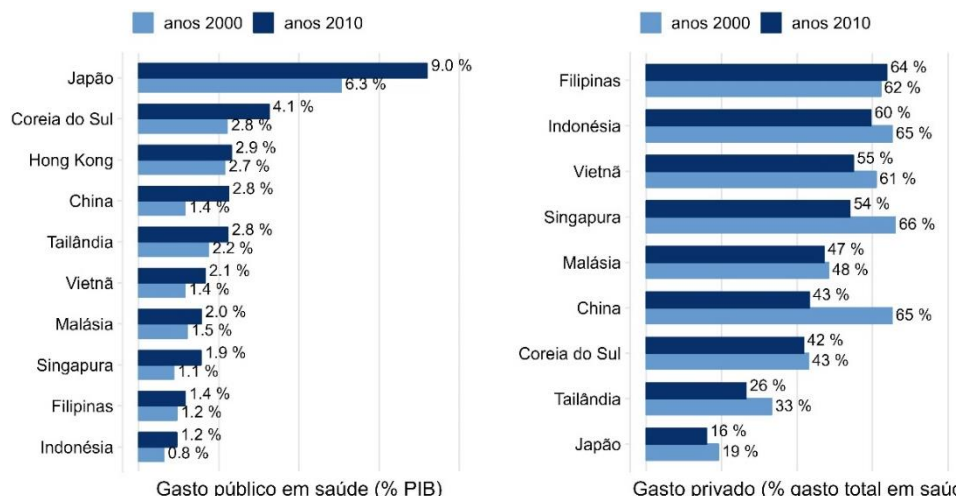
Em sentido oposto a esse, a partir dos anos 2000, manifesta-se uma crescente participação dos recursos públicos no financiamento dessa política, de forma muito mais contundente no Japão, na Coreia do Sul e na China (Figura 3). Se na década de 2000 a participação pública, em termos médios regionais, era de 48,3% do gasto total em saúde, nos anos 2019, por sua vez, atinge o nível de 55,3%⁵. Vale destacar, ainda, a queda do desembolso direto por toda a região que refere-se a gratificações e pagamentos diretos feitos pelas famílias para cobrir os custos dos serviços de saúde. Ainda assim, com exceção do Japão e da Tailândia, tais pagamentos ainda são altos na região como um todo (Banco Mundial, 2023).

Entre os EBES inclusivos, o Japão já sustentava um sistema nacional de saúde universalizado desde os anos 1950. O problema central que surge para o país, sobretudo a partir dos anos 1980, repousa sobre o acelerado processo de envelhecimento populacional, o que provoca um aumento expressivo da demanda por serviços de saúde. Com efeito, em 1994, o Japão fez uma reforma no seu sistema, ampliando a gama de serviços prestados para essa parcela da sociedade (Peng, 2014; Aspalter; LIU, 2017). A partir de então, o dispêndio sobre essa política é incrementado substantivamente, desempenhando o maior avanço observado na região (Gráfico 3) e um dos maiores entre os países da OCDE (OCDE, 2022), destinando 9% do PIB para a saúde em média ao longo dos anos 2010. Mais do que isso, o gasto público per capita em saúde de 3703,3 (US\$ correntes, PPP) do Japão, em 2017, não apenas se contrasta com a média regional de 944,9, mas também supera a média da União Europeia de 3055,2 (Banco Mundial, 2022). Ademais, entre países do Leste Asiático, o Japão sustenta a menor participação do gasto privado e do desembolso direto em relação ao gasto total em saúde, os quais declinaram ainda mais entre as duas décadas (Banco Mundial, 2022).

(5) Média calculada com base nos nove países analisados aqui, exceto Hong Kong cujos dados estão indisponíveis para esse indicador.

Figura 3

Gasto público em saúde em porcentagem com o PIB e gasto privado em saúde em porcentagem com o gasto total em saúde, anos 2000 e anos 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de Banco Mundial e BDA (Hong Kong).

Na Coreia do Sul, o sistema foi inaugurado na década de 1980, porém foi apenas universalizado – estendendo-se aos trabalhadores rurais – em 1993, nos primeiros anos de democracia (Mcguire, 2010). No entanto, a essa altura, tratava-se ainda de um sistema altamente fragmentado, com diferentes regimes de contribuição. Esse modelo foi revertido durante o governo de Kim Dae-Jung (1998-2003), logo após a crise de 1997, para um sistema unificado do ponto de vista administrativo e financeiro (Kwon, 2014). A Coreia é o segundo país que mais expande o gasto em saúde (% PIB), entre as duas décadas. Em termos per capita, tal país dobra o gasto público nessa política em uma década, partindo de 736,5 (US\$ constantes 2015, PPC), em 2005, para 1446,1 (US\$ constantes 2015, PPC) em 2015 (OECD, 2023).

Depois da Coreia, é a China que mais expande o gasto em saúde em proporção com o PIB; além disso, a participação dos recursos privados recua substantivamente de 65%, nos anos 2000, para 43% do gasto total em saúde nos anos 2010. Em 1988, tal país já havia estabelecido um sistema de saúde dual, em parte financiado por poupanças individuais – estabelecido no período anterior – para instaurar sistemas de seguro no modelo de repartição. A partir de 1996, este último sistema passa a ser ampliado pelo território e, em 1998, o governo chinês o torna compulsório para todos os trabalhadores urbanos. Entretanto, os trabalhadores rurais permanecem ainda sem sistema de seguro de saúde centralizado, dependendo de cooperativas autônomas que têm recebido subsídios do governo (Aspalter; Liu, 2017; Lee, 2017).

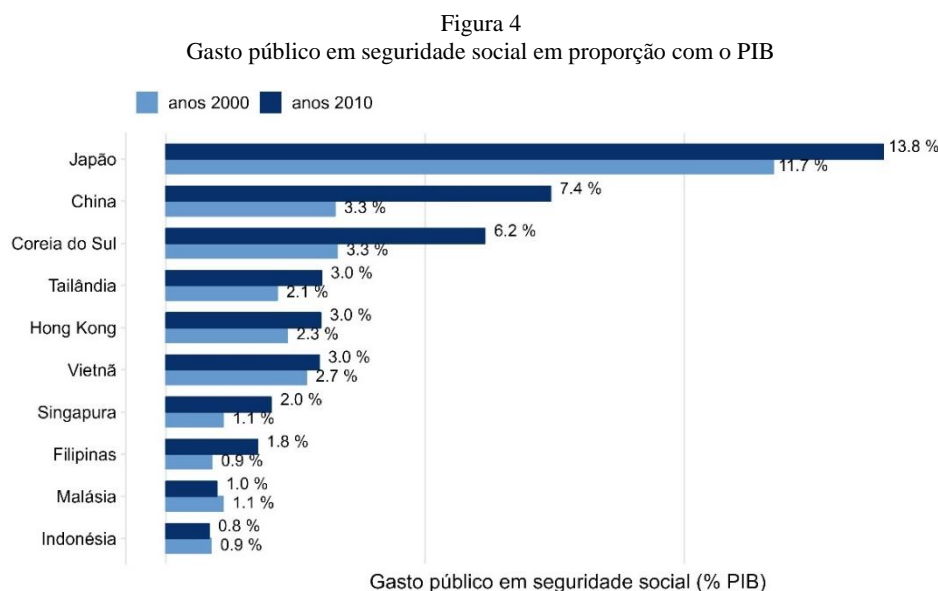
Entre os EBES incipientes, também se verifica a expansão da participação pública no gasto total em saúde, com exceção das Filipinas em que se constata uma ampliação da participação dos recursos privados. Conforme London (2018), tal país sofreu o mais rápido processo de privatização no sistema de saúde da região, consolidando o setor privado como principal provedor destes serviços. Na Indonésia, o sistema de seguro em saúde era tradicionalmente fragmentado, bem como os benefícios eram intermediados pelos empregadores. Em 2014, o governo do Presidente Susilo Yudhoyono (2004-2014) unificou os diferentes regimes de contribuição e criou um sistema nacional de saúde, sobre o qual ampliou os recursos (Ver Figura 3), apesar da cobertura ter se mantido restrita

aos trabalhadores formais (Mcguire, 2010; BDA, 2019). No Vietnã, por sua vez, o sistema nacional de seguro em saúde foi criado em 1993 e em 2003 foi introduzido um fundo para subsidiar a assistência de saúde a grupos sociais vulneráveis. A partir de 2008, critérios de elegibilidade foram flexibilizados para acessar o sistema nacional, o que redundou na ampliação da cobertura (BDA, 2019).

A Tailândia seguiu a trajetória mais peculiar do Leste Asiático como um todo. Como dito anteriormente, o processo de democratização facultou em 2001 a ascensão de um partido desafiante, o *Thai Rak Thai*, sob a liderança de Thaksin Shinawatra. Tal partido estabeleceu um sistema de saúde universal não-contributivo, financiado por impostos, destinado àqueles destituídos de qualquer programa de seguro. Esse sistema se mostrou eficiente e já em 2004 cobria 74% da população, contemplando a porção de baixa renda, de trabalhadores informais e rurais. Assim, sua operacionalização assemelha-se ao sistema de saúde brasileiro, pois, mesmo sob o princípio da universalidade, sua cobertura recai sobre os setores mais pobres, ao passo que os setores de renda intermediária e alta recorrem aos seguros privados. Nota-se pela Figura 3, como a instauração desse sistema promove o recuo da proporção de recursos privados em relação ao gasto total em saúde neste país (Tangcharoensathien; Teokul; Chanwongpaisarn, 2005; London, 2018; BDA, 2019).

Entre os regimes individualistas, não ocorreram mudanças institucionais substantivas, porém em Hong Kong e em Singapura percebe-se um empenho de expansão do investimento público. Pelas mesmas razões do Japão, essa expansão reflete um aumento da demanda por assistência de saúde em virtude do processo de transição demográfica. O sistema de saúde em Singapura compõe-se majoritariamente pelas poupanças individuais, mas desde 2008, foram ampliados os recursos para o programa de saúde focalizados nos setores mais pobres (TEO, 2017). Hong Kong, por contraste, dispõe de um sistema financiado majoritariamente pelo governo, sendo os hospitais públicos responsáveis por quase 90 % dos serviços de saúde (London, 2018).

4 Seguridade social



Nota: Gasto em proporção com o PIB para Malásia e Vietnã disponível até 2017.

Fonte: Elaboração própria a partir de BDA, SPEED, IMFdata (China) e OECDstat (Japão e Coreia do Sul)

Dado o legado produtivista dos Estados de bem-estar asiáticos, é interessante observar que o setor das políticas sociais em que houve a maior expansão média de gasto social (% PIB), entre os anos 2000 e 2010, foi a seguridade social (3,5 pontos percentuais em média). As principais reformas nessa política foram feitas no final da década de 1990 e ao longo dos anos 2000, em resposta às crises econômicas de 1997 e 2008 (Haggard; Kaufman, 2008; Kim, 2015). Principalmente na primeira década de 2000, nota-se um movimento de ampliação dos componentes públicos na seguridade social por toda a região. Entretanto, a média de expansão do dispêndio nesse setor foi impulsionada sobretudo por China (4,6), Coreia do Sul (2,9) e Japão (2,3), enquanto nos demais países trata-se de um incremento muito contido ou mesmo de certa estagnação (Figura 4). Ademais, com exceção do Japão, a cobertura dos programas de aposentadoria é ainda muito baixa, assim como os montantes dos benefícios. Com efeito, os níveis de pobreza entre idosos se avultaram, fenômeno em resposta ao qual tem se testemunhado a emergência de pensões mínimas e da assistência social na região com um todo (BDA, 2019).

No Japão e na Coreia do Sul, sistemas de seguridade mais universalistas foram desenvolvidos, de modo a sustentarem tanto os maiores níveis de cobertura, quanto as maiores taxas de reposição da região (OCDE, 2018; BDA, 2019). Mesmo com o avanço da desigualdade nas últimas décadas, os regimes inclusivos mantêm os menores índices de Gini, bem como foram um dos raros casos em que o grau de redistribuição exercido por suas transferências e impostos se ampliou ao longo dos anos (SOLT, 2020). Mas vale atentar que o grau de redistribuição exercido pelo Japão – 13,2 pontos de queda do Gini após impostos e transferências – é muito superior ao da Coreia do Sul (2,7) cujo desempenho neste sentido está entre um dos menores da região (Tabela 2). Há que se considerar que a trajetória institucional do Japão é um pouco distinta: seu legado de atuação na proteção social é mais longínquo e o contexto no qual inicia uma jornada de inclinação do gasto social, durante a globalização, foi anterior aos países do Leste Asiático, isto é, precede à crise de 1997. Sua economia esteve estagnada de 1989 até o fim da década de 1990, redundando em aumento da taxa de desemprego e da pobreza, diante dos quais o governo expandiu o dispêndio em assistência social e em seguro-desemprego (Estevez-Abe, 2008). Além disso, dado o acelerado envelhecimento de sua população, há uma expansão substantiva dos gastos em aposentadoria por velhice. Por vasta diferença, tal país sustenta a maior cobertura do sistema de seguridade social da região (Tabela 2).

Tabela 2
Indicadores sobre o sistema de seguridade social, entre 2010 e 2017

	Cobertura sistema contributivo (% PEA) (Por volta de 2017)	Redistribuição (Diferença entre Gini de mercado e Gini de renda disponível) (2017)	PTC (% PIB) (2010)	Redução da pobreza extrema no Quintil I pós-PTC (%) (2010)	Cobertura PTC no quintil I (%) (2010)
Japão	75,0	13,2	-	-	-
Coreia do Sul	53,7	2,2	-	-	-
China	39,7	0,1	1,24	8,8	15,0
Hong Kong	52,4	6,1	-	-	-
Indonésia	13,1	-3,6	0,07	31,7	38,7
Vietnã	19,2	5,6	0,33	15,8	39,0
Malásia	33,5	3,0	0,52	67,3	93,0
Tailândia	0,01	2,7	0,01	-	11,0

Fonte: OCDE (2018) (Cobertura do sistema contributivo), Solt (2020) (Redistribuição) e ASPIRE (2022) (PTC).

Na Coreia do Sul, se no período desenvolvimentista vigoravam diversos sistemas fragmentados atrelados às ocupações privilegiadas, os primeiros governos sob regime democrático unificaram-nos, criando o Sistema Nacional de Pensões (SNP), sob esquema de repartição, à luz do modelo erigido no Japão. Além disso, em 1993, foi instaurado o seguro-desemprego. Mas foi a partir de 1997, no governo de Kim Dae-Jung, que o SNP recebe um esforço maior de expansão da cobertura, gasto, ampliação das taxas de reposição, redução dos critérios de elegibilidade e aumento do tempo de benefício para o seguro-desemprego (Yi; Lee, 2005). Nesse mesmo período, o antigo programa de assistência social, Garantia Mínima do Padrão de Vida (GMPV), foi reformulado, ampliando os serviços prestados: assistência médica, de moradia, serviços funerários e escolares. Em relação ao programa anterior, o benefício monetário passou a ser ajustado em relação ao tamanho das famílias, bem como foram lançados subsídios públicos para a moradia (Kwon, 2005). Na década de 2010, tal país dispunha da segunda maior cobertura e do terceiro maior nível de gasto em seguridade social da região (Figura 4; Tabela 2). Os níveis de contribuições no SNP coreano têm declinado nos últimos anos, sobretudo entre os trabalhadores autônomos, de modo que a sustentabilidade financeira de seu sistema de seguridade estaria sob ameaça, redundando em projeções de redução das taxas de reposição dos benefícios. Para evitar a pobreza entre idosos, eventualmente descobertos pelo sistema, a Coreia do Sul adotou em 2008 uma pensão básica voltada a esse setor social (Jones; Urasawa, 2014).

Na China, os direitos sociais eram tradicionalmente fornecidos via empresas públicas (EEs) para trabalhadores urbanos chineses (Ringen; Ngok, 2017). À luz do modelo multi-pilar aventado pelos organismos internacionais, estabeleceu-se, na década de 1990, um sistema que combina um modelo de repartição com a capitalização individual, mas que permaneceu com cobertura bastante restrita. Desde a ascensão do Presidente Hu Jintao's em 2003, o Partido Comunista chinês (PCCh) passou a enfatizar em seu discurso político a ideia de “Sociedade Harmoniosa” com a qual propõe o deslocamento do foco exclusivo sobre o crescimento econômico para atender ao bem-estar e à redução da pobreza como objetivos políticos nacionais (Nogueira; Bacil; Guimarães, 2020).

Nessa direção, reformas relevantes foram empreendidas, em especial a partir da crise de 2008. Em 2011, foi lançada a Lei de Seguro Social Nacional por meio da qual os diferentes programas de seguro foram regulamentados em nível nacional, estabelecendo um sistema de seguro para trabalhadores urbanos – fora das empresas públicas – e um outro sistema de seguro para o setor rural. Além disso, inseriu-se um sistema de pensões básicas para trabalhadores urbanos e outro para trabalhadores rurais, os quais foram unificados em 2014 (Sander; Schmitt; Kuhnle, 2012; Dalen, 2020). Essas reformas tiveram uma ênfase sobre os sistemas de aposentadoria por velhice os quais triplicaram a cobertura em termos absolutos entre 2009 e 2013 (OIT, 2017). Mais do que isso, os dados do Banco Mundial (Tabela 2) demonstram que essas reformas foram efetivas em expandir a cobertura no quintil de menor renda, sobretudo porque incorporaram os trabalhadores rurais. Conforme a Figura 3, o gasto em seguridade social (% PIB) eleva-se substantivamente entre os anos 2000 e 2010; elevação esta que figura abaixo apenas da desempenhada pelo Japão, porém ultrapassa o nível de gasto empregado pela Coreia do Sul. Ainda assim, mesmo tendo expandido a cobertura, nota-se que o estreito efeito redistributivo exercido pelo sistema chinês torna-se ainda mais agudo ao longo do tempo (Tabela 2). Trata-se de uma questão complexa que suscita amplo debate na literatura, mas Gao (2010) argumenta que esse caráter regressivo deriva da estratificação entre o setor rural e urbano que teria se agravado nos últimos anos. Segundo a autora, os sistemas de proteção social no

setor urbano ampliaram o seu grau de redistribuição, dinâmica que não foi acompanhada pelo sistema no setor rural cuja cobertura persiste residual. Com efeito, a disparidade entre esses setores se aprofundou e, por consequência, tornou o sistema como um todo mais regressivo.

Mais resilientes estiveram os regimes individualistas como Hong Kong, Singapura e Malásia que possuem níveis de cobertura equivalentes ao da Coreia (com exceção da Malásia). Mesmo com tal resiliência, iniciativas de expansão das políticas sociais foram fomentadas. Conforme Leung (2017), após a crise de 1997, Hong Kong tornou compulsória pela primeira vez, em 2000, a contribuição para os fundos de pensões individuais e estabeleceu um sistema não contributivo para cobrir o risco de desemprego. Singapura e Malásia já contavam com sistemas compulsórios de capitalização individual públicos desde os anos 1960, que no caso do primeiro país fornece uma das maiores taxas de reposição – abaixo de Japão e Coreia (BDA, 2019).

Em função do crescimento da pobreza, os EBES individualistas estabeleceram sistemas de transferência de renda focalizados: Malásia introduziu uma das políticas focalizadas mais extensas da região; Singapura criou um sistema de pensões mínimas para idosos e, junto com Hong Kong, ampliou o sistema de assistência social (Teo, 2017). Mas a principal política social de Singapura e Hong Kong permaneceu sendo a moradia cuja implementação remete aos anos 1960. Mais do que 60 % das suas populações moram em habitações construídas e alugadas pelo governo, no intuito de atender a alta demanda habitacional em reflexo do rápido crescimento populacional. Além disso, o gasto em habitação é utilizado como política focalizada para os mais pobres e foi subsidiado durante a crise de 1997, dada a impossibilidade de muitos desempregados pagarem os aluguéis (London, 2018). Em grande medida em virtude dessas políticas, o impacto redistributivo de suas transferências é notável, inferior apenas ao Japão (Tabela 2), apesar de sustentarem um dos maiores níveis de desigualdade da região, mensurada pelo Gini.

Tal como a China, estiveram relativamente alinhados com o modelo multi-pilar, os EBES incipientes. Além dos sistemas de pensões mínimas, foram criados esquemas subsidiados para incorporar trabalhadores informais, porém na Tailândia e na Indonésia a partir de modelos de capitalização individual públicos e no Vietnã a partir de sistema de repartição. A Tailândia implementou, ainda, um sistema de seguro-desemprego após a crise de 1997, ao passo que o Vietnã o adotou após a crise de 2008. As Filipinas seguiram, por sua vez, uma direção distinta na tentativa de incorporar os trabalhadores informais no sistema de seguridade tradicional por meio da flexibilização de critérios de elegibilidade e da criação de novos mecanismos de contribuição (Mackellar, 2009; Park, 2012; OIT, 2019). Contudo, tais reformas não redundaram em expansão relevante do gasto em seguridade social e as taxas de reposição destes países são as menores da região (BDA, 2019), assim como são restritos os graus de cobertura (Tabela 2). Mais do que isso, os efeitos redistributivos destes sistemas são muito limitados; a Indonésia, por exemplo, padece de um viés altamente regressivo (Tabela 2).

Inspirados pelas experiências latino-americanas, alguns países incorporaram também políticas de transferência de renda condicionadas⁶ (PTC) e as expandiram de forma progressiva. Na Indonésia, o primeiro governo eleito por voto popular, de Susilo Bambang Yudhoyono (Partido

(6) Na verdade, em muitos casos tais políticas de transferência de renda não possuem condicionalidades (Aspire, 2022).

Democrático), implementou o PTC, em 2007, o *Keluarga Harapan* – cuja condicionalidade estipulada foi a de que mulheres grávidas frequentassem assistência à saúde e que crianças estivessem matriculadas na escola (Kwon; Kim, 2015). O gasto do programa ainda é baixo, mas com ampla cobertura e efeito substantivo sobre a redução da pobreza extrema (Tabela 2). Igualmente em meio ao processo de democratização, nas Filipinas implementou o *Pantawid Pamilyang Pilipino Program* (4Ps) em 2007 e expandiu a cobertura nos anos seguintes, constituindo o maior PTC do mundo (ultrapassando o Brasil) no início dos anos 2010 atingindo 50 % da população no quintil I (Howlett, Ramesh e Saguin, 2018). As condicionalidades são similares ao PTC indonésio, mas o valor dos benefícios está entre os mais altos e, conseqüentemente, também o é seu impacto sobre a redução da pobreza (Tabela 2).

Entre 2001 e 2015, a China promoveu a expansão do tradicional “Programa de Garantia de padrões de vida mínimos” (*Dibao*) com maiores benefícios cobertura de 11 milhões de pessoas para 16 milhões nas áreas urbanas e de 3 milhões para 45 milhões nas áreas rurais (BDA, 2019). No entanto, o impacto desse programa sobre a pobreza é baixo, tendo em vista a ainda estreita cobertura no quintil mais pobre (Tabela 2). Em 2010, a Malásia introduziu o programa *IAZAM* que oferece uma ampla gama de serviços para reduzir a pobreza, incluindo transferência direta de renda, políticas de reintegração no mercado de trabalho, subsídios, fornecimento de meios de produção para trabalhadores autônomos etc. (OIT, 2017). Trata-se do programa com a maior cobertura e com o maior impacto sobre a pobreza entre aqueles analisados na Tabela 2.

5 Políticas de conciliação entre trabalho e família

As estruturas demográfica e familiar nas sociedades do Leste Asiático mudaram substantivamente de forma acelerada nos últimos anos. Percebe-se isso pela queda nas médias da taxa de fecundidade da região atingindo 1,8 filhos por mulher, em 2018, ao passo que na OCDE a média é de 1,7. Os quadros mais agudos se manifestam na Coreia do Sul, em Hong Kong e em Singapura cujas taxas de fecundidade em 2018 eram de respectivamente 0,9, 1,1 e 1,1 (Banco Mundial, 2022). De sociedades jovens à época do período desenvolvimentista, ocorre um acelerado envelhecimento populacional e, com efeito, um crescimento da taxa de dependência de idosos em relação à população economicamente ativa. Além disso, há uma progressiva participação das mulheres no mercado de trabalho (Fleckenstein; Lee, 2017; Peng; Chien, 2018).

Tais transformações afetam, conseqüentemente, a capacidade dessas famílias de administrar os riscos sociais, interpelando, por sua vez, o viés tradicional familiarista de proteção social no Leste Asiático. Viés este que se estrutura: primeiro, pela lógica *breadwinner*, em que o homem é entendido como chefe de família provedor e, portanto, os direitos sociais são concedidos através dele; segundo, norteia-se pela percepção social de que cabe às famílias – sobretudo às mulheres – a responsabilidade do cuidado (seja às crianças, seja aos idosos) (Goodman; White; Kwon, 1998).

Diante de tais mudanças, os regimes inclusivos elevaram consideravelmente as chamadas políticas de conciliação entre trabalho e família que promovem a corresponsabilização do Estado sobre os serviços de cuidado. O gasto público em proporção com o PIB em políticas de educação para a primeira infância e creches na Coreia do Sul, entre 2000 e 2017, foi o que mais se expandiu entre os países da OCDE. Em 2017, tal nível de gasto situava-se entre os maiores desta organização, abaixo

apenas dos países nórdicos e da França (Tabela 3). Além disso, subsídios à provisão de creches privadas foram ampliados, o que redundou na expansão da oferta total de creches (Fleckenstein; Lee, 2017). Em 2000, o período de licença maternidade foi ampliado de duas para três semanas e foi introduzida a licença específica para pais cujo período foi estendido sucessivamente ao longo dos últimos anos.

Coreia do Sul e Japão fornecem a mais extensa licença paternal entre os países da OCDE de respectivamente 52,4 e 52 semanas, enquanto a terceira maior licença é a da França que provê 28 semanas (Tabela 3). Nessa direção, na Coreia do Sul, o acesso às creches foi universalizado, tornando-se gratuito para todas as famílias – deixando de ser uma política direcionada apenas aos pobres – e os critérios de elegibilidade foram flexibilizados. Com efeito, tal política se desenvolve de tal maneira que a taxa de matrícula líquida entre crianças de 0 a 2 anos – idade em que elas mais requerem cuidado – atinge o nível de 62% em 2018, superando a cobertura de países como Holanda (58,4), França (57,5) e Dinamarca (56,0) cujas atuações nesse âmbito figuram entre as mais proeminentes da Europa (Tabela 3).

Tabela 3
Indicadores sobre as políticas familiares no Japão e na Coreia do Sul, 2017

	Gasto público em educação na primeira infância e creches (% PIB)	Matrícula líquida de crianças de 0 a 2 anos em creches (%)	Gasto público em serviços para idosos (% PIB)	Licença paternidade em semanas
Japão	0,7	29,6	1,9	52
Coreia do Sul	0,9	57,0	0,1	52,6
Média OCDE	0,7	29,8	0,5	9,3
Máximo OCDE	1,8 (Islândia)	63,0 (Luxemburgo)	2,3 (Noruega)	52,6 (Coreia)

Fonte: OCDEstat.

No Japão, desde os anos 1990, estabeleceu-se um plano nacional de incentivo às mulheres a terem mais filhos, o que incluía políticas de cuidado infantil, extensão das licenças parentais e da cobertura da provisão de creches. Nos anos 2000, essas políticas foram ampliadas ainda mais, com aumento do suporte financeiro para creches, a redução sucessiva dos critérios de elegibilidade, de modo a contemplar até adolescentes de 15 anos de idade, em 2009. Mas o enfoque do Japão recaiu sobre as políticas de cuidado para idosos: inspirado pelos sistemas desenvolvidos na Suécia e na Alemanha, o Japão lançou o Novo Plano de Ouro, a partir do qual criou um sistema nacional de provisão de serviços de cuidado para esse grupo, em parte financiado por impostos e de outra parte por contribuições. Além da substantiva expansão desses serviços de cuidado, foi estabelecido uma série de programas de assistência de saúde focalizada para os idosos (Estevez-Abe, 2008; Aspalter; Liu, 2017). Em 2017, o Japão figurava entre os maiores gastos públicos em políticas de serviços para idosos (1,9 % do PIB) entre os países da OCDE, abaixo apenas da Noruega (2,1) e da Suécia (2,1).

Nesse sentido, Japão e Coreia do Sul tornaram-se proeminentes em âmbito global no desenvolvimento de políticas denominadas na literatura de “desfamiliarizadoras”, isto é, que implicam a corresponsabilização do Estado sobre os serviços de cuidado (Esping-Andersen, 1999; Saraceno, 2019). Nessa literatura são sublinhados diversos efeitos produzidos por tais políticas. A

educação na primeira infância é determinante no desenvolvimento cognitivo de crianças, constituindo um preditor chave à conquista de um nível salarial maior tão logo atinja a fase adulta. Os serviços públicos familiares para crianças e idosos aliviam os serviços de cuidado tradicionalmente atribuídos às mulheres no domínio familiar. Isso as incentiva a ingressar no mercado de trabalho, de modo a proporcionar a formação de famílias com dois assalariados, prevenindo, por conseguinte, a disseminação da pobreza absoluta e da pobreza infantil (Kerstenetzky, 2012). Tais serviços exercem também um efeito sobre a desigualdade de gênero, ao impactar a divisão sexual do trabalho por meio da redução do trabalho não remunerado exercido pelas mulheres, conferindo-lhes maior autonomia ao incentivá-las a ingressar no mercado de trabalho. Princípio similar subjaz às licenças parentais, as quais descentralizam para os pais a responsabilidade do cuidado socialmente atribuído às mulheres. Finalmente, essas políticas buscam fomentar a taxa de fecundidade, ao reduzir tanto o custo da maternidade para as mulheres no mercado de trabalho, quanto o trabalho não remunerado exercido pelas mulheres no âmbito familiar, de modo a criar mecanismos de conciliação entre trabalho e família (Hemerijck, 2013; Saraceno, 2019).

Em relação aos demais países, a despeito dos dados exíguos relativos às políticas familiares, tudo indica a persistência do viés familiarista entre os EBES asiáticos (Huber; Niedzwiecki, 2015; Peng; Chien, 2018). Igualmente limitada é a cobertura das licenças familiares, as quais com frequência são concedidas pelo empregador, além de não contemplar trabalhadoras informais. Para supri-las, a Tailândia desenvolveu uma política não contributiva focalizada, no estilo de teste de meios, porém com benefícios baixos (OIT, 2017; BDA, 2019). A respeito de Hong Kong e Singapura, Peng e Chien (2018) afirmam que a provisão pública de serviços cuidados nestes países é muito restrita, focalizada para os setores de extrema pobreza. Predominam incentivos para que as demais famílias busquem tais serviços no mercado, por meio de subsídios, vouchers e desonerações tributárias aos provedores privados.

Considerações finais

Em consonância com estudos anteriores (Kwon, 2005; Peng; Wong, 2010; Park, 2007; London, 2018), esta análise reitera a constatação de que houve uma tendência de expansão das políticas sociais entre os países do Leste Asiático, após os anos 2000. Entretanto, procurou-se ressaltar aqui o caráter qualitativo das transformações ocorridas nos EBES asiáticos, nesse período. Como observado, da crise financeira de 1997 desdobrou-se uma conjuntura crítica para a maioria dos países do Leste Asiático, culminando no colapso de regimes autoritários e no advento de governos desafiantes ao status quo conservador. A reorganização das forças políticas internas facultou a alteração da trajetória de desenvolvimento institucional dos sistemas de proteção social em quase todos os países analisados. No Japão esse processo se deu anteriormente, após a crise financeira do início dos anos 1990, enquanto na China ocorreu de forma mais explícita a partir da crise financeira de 2008.

Os regimes com o legado institucional do tipo “desenvolvimentista-inclusivo” (Japão e Coreia do Sul) consolidaram ao longo dos anos 2000 a tendência de distanciamento do perfil produtivista; tendência esta iniciada nos anos 1990 (Holliday, 2000). Tais países mantiveram o ritmo de expansão da cobertura e do gasto social público em seguridade e em saúde ao longo dos anos 2000, de modo a sobressaírem diante dos demais países. Na verdade, o Japão se contrasta regionalmente,

atingindo um grau de provisão pública e uma performance redistributiva as quais se aproximam progressivamente do padrão médio dos EBES europeus. Ambos os países seguiram o perfil de EBES desenvolvimentista, mencionado por Kwon (2005), no sentido de articular as políticas sociais com a estratégia de promoção do desenvolvimento econômico. No entanto, essa estratégia foi reconfigurada diante dos desafios perpetrados pela globalização: mais especificamente, articulou-se a política industrial com a formação de capital humano, via veemente investimento em P&D e expansão do ensino superior, de modo a fomentar os setores de alta produtividade e a incorporação da força de trabalho nestes setores. Finalmente, tais países promoveram substantivamente as políticas de desfamiliarização, a partir dos anos 2000, tornando-se proeminentes inclusive entre os países da OCDE. O Japão com enfoque sobre as políticas de cuidado para idosos, enquanto na Coreia do Sul privilegia-se as políticas de cuidado com crianças. Nesse sentido, pode-se dizer, então, que tais países têm se transformado em regimes desenvolvimentistas inclusivos desfamiliarizadores.

A China distancia-se do perfil “individualista” – calcado em sistemas de poupanças individuais e que delega em grande medida ao mercado a provisão social – para um tipo de regime “híbrido-estratificado”. Tal país estendeu intensamente o gasto público e a cobertura em seguridade social, em saúde e na educação, porém reproduzindo um sistema estratificado entre setor urbano e rural. Mesmo entre trabalhadores urbanos, perpetua-se a estratificação entre diversos fundos e entre sistemas de repartição e de poupanças individuais (Kim, 2015).

Entre os demais “individualistas” (Malásia, Hong Kong e Singapura) suas estruturas ancoradas em sistemas de poupanças individuais mantiveram-se em grande medida intactas, assim como o perfil “produtivista”, referido por Holliday (2000), tendo em vista a predominância dos recursos destinados à educação em relação aos demais setores das políticas sociais. No entanto, cabe pontuar que houve um crescente papel de políticas de assistência social e pensões mínimas, reproduzindo a concepção liberal de política social, típica aos países anglo-saxões; isto é, em que a ação estatal deve se restringir a acudir os mais pobres (Esping-Andersen, 1990).

Vale notar que os “individualistas” explicitam a ausência de relação direta entre o nível de PIB per capita e o grau de desenvolvimento dos EBES no Leste Asiático. Nesse âmbito, destacam-se os casos de Singapura e de Hong Kong cujos PIB per capita se sobressaem não apenas em termos regionais, mas em nível global. Ao mesmo tempo, seus sistemas de proteção social permanecem ainda bastante limitados, sobretudo do ponto de vista da atuação estatal na seguridade social. A isso se associa outra característica que se refere à persistência de uma alta desigualdade econômica nesses países, refletindo a insuficiência do grau de redistribuição exercido por seus sistemas de proteção social.

Por fim, os EBES “incipientes” (Vietnã, Tailândia, Filipinas e Indonésia) erigiram nesse período as primeiras instituições mais amplas de proteção social. No entanto, o gasto social e a cobertura desses países são ainda bastante limitados e pouco se desenvolveram ao longo do tempo, mantendo igualmente o perfil produtivista. Tais países recorreram também em grande medida à focalização por meio da expansão da assistência social, dos PTCs e dos sistemas de seguro subsidiados para os trabalhadores informais e sem cobertura. Excepcional é o caso da Tailândia que erigiu um sistema de saúde universal, financiado com impostos.

Referências bibliográficas

ASPALTER, Christian; LIU, Hubert. The Japanese welfare state system: with special reference to financing health care, pensions and long-term care in a super-aged society. In: ASPALTER, C. (Ed.). *The Routledge International Handbook to Welfare State Systems*. New York: Routledge, 2017. p. 501-518.

ASPIRE. *The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity*. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/data/datatopics/aspire/about>. Acesso em: 19 ago. 2022.

BANCO MUNDIAL. *World Bank Open Data*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 25 out. 2021.

BARBOSA, P. M. R. *A economia política dos Estados de bem-estar tardios: uma comparação entre América Latina e Leste Asiático*. Tese (Doutorado)–Rio de Janeiro: IESP – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2022.

BARRO, Robert. J.; LEE, Jong. W. A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010. *Journal of Development Economics*, v. 104, p. 184-198, 2013.

BDA. *The social protection indicator for Asia: Assessing progress*. Filipinas: Banco de Desenvolvimento Asiático, 2019. Disponível em: <https://www.adb.org/publications/social-protection-indicator-asia-assessing-progress>.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical junctures. In: FIORETOS, O.; FALLETTI, T.; SHEINGATE, A. (Ed.). *The Oxford handbook of historical institutionalism*. New York: Oxford University Press, 2016. p. 89-106.

DALEN, Kristin. Welfare and social policy in China: building a new welfare state. In: HANSEN, A.; BEKKEVOLD, J. I.; NORDHAUG, K. (Ed.). *The socialist market economy in Asia: development in China, Vietnam and Laos*. Singapore: Springer Singapore, 2020. p. 267-290.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford; New York: Oxford University Press, 1999.

ESTEVEZ-ABE, Margarita. *Welfare and capitalism in postwar Japan: party, bureaucracy, and business*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

FLECKENSTEIN, Timo.; LEE, Soohyun. C. Democratization, post-industrialization, and East Asian welfare capitalism: the politics of welfare state reform in Japan, South Korea, and Taiwan. *Journal of International and Comparative Social Policy*, v. 33, n. 1, p. 36-54, 2 Jan. 2017.

GAO, Qin. Redistributive nature of the Chinese social benefit system: progressive or regressive? *The China Quarterly*, v. 201, p. 1-19, 2010.

GOODMAN, Robert; WHITE, Gordon; KWON, Huck-ju. (Ed.). *The East Asian Welfare Model: welfare orientalism and the state*. London: Routledge, 1998.

- GOUGH, Ian. East Asia: the limits of productivist regimes. In: GOUGH, I.; WOOD, G. (Ed.). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 15-48.
- HAGGARD, Stephan. *Developmental states*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert. R. *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- HEMERIJCK, Anton. *Changing welfare states*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- HOLLIDAY, Ian. Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia. *Political Studies*, v. 48, n. 4, p. 706-723, 2000.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; SAGUIN, Kidjie. Diffusion of CCTs from Latin America to Asia: the Philippine 4Ps case. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 264-284, 2018.
- HUAT, Chua Beng. Welfare developmentalism in Singapore and Malaysia. In: KWON, H.-J. (Ed.). *Transforming the developmental welfare state in East Asia*. Houndmills: Springer, 2005. p. 98-117.
- HUBER, Evelyne; NIEDZWIECKI, Sara. Emerging welfare states in Latin America and East Asia. In: LEIBFRIED, S. (Ed.). *The Oxford handbook of transformations of the state*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- JACOBS, David. *Social Welfare Systems in East Asia: a comparative analysis including private welfare*. Center for Analysis of Social Exclusion, 1998. p. 153.
- JACOBS, David. Low public expenditures on social welfare: do East Asian countries have a secret? *International Journal of Social Welfare*, v. 9, n. 1, p. 2-16, Jan. 2000.
- JONES, Randall; URASAWA, Satoshi. Reducing the high rate of poverty among the elderly in Korea. OECD iLibrary, 2014.
- KAZMIN, Amy. A setback for Thai democracy: the rise, rule and overthrow of Thaksin Shinawatra. *Asian Affairs*, v. 38, n. 2, p. 211-224, 2007.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O estado de bem-estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus, 2012.
- KIM, Jungsuk; CASTILLEJOS-PETALCORIN, Cynthia. *The role of government research & development in fostering innovation in Asia*. Asian Development Bank, 2020.
- KIM, Mason M. *Comparative welfare capitalism in East Asia: productivist models of social policy*. New York: Springer, 2015.
- KWON, Huck-ju. Transition to the ‘universal welfare state’: the changing meaning of the ‘welfare state’ in Korea. *Analysing Social Policy Concepts and Language: Comparative and Transnational Perspectives*, p. 8, 2014.
- KWON, Huck-ju; KIM, Woo-rim. The evolution of cash transfers in Indonesia: policy transfer and national adaptation. *Asia & the Pacific Policy Studies*, v. 2, n. 2, p. 425-440, 2015.

KWON, Huck-ju. Beyond European welfare regimes: comparative perspectives on East Asian welfare systems. *Journal of Social Policy*, v. 26, n. 4, p. 467-484, 1997.

KWON, Huck-ju. *Transforming the developmental welfare state in Asia*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005.

LEE, Carmel KM. The Chinese welfare state system: with special reference to aging of society and social policy. In: ASPALTER, C. (Ed.). *The Routledge international handbook to welfare state systems*. New York: Routledge, 2017. p. 430-450.

LEUNG, Joe CB. The Hong Kong welfare state system: with special reference to new initiatives in social assistance provision. In: ASPALTER, C. (Ed.). *The Routledge international handbook to welfare state systems*. New York: Routledge, 2017. p. 451-464.

LOMER, Sylvie; LIM, Miguel Antonio. Understanding issues of ‘justice’ in ‘free higher education’: policy, legislation, and implications in the Philippines. *Policy Reviews in Higher Education*, v. 6, n. 1, p. 94-123, 2022.

LONDON, Jonathan D. *Welfare and inequality in marketizing East Asia*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2018.

MACKELLAR, Landis. *Pension systems for the informal sector in Asia*. Washington, DC: The World Bank, 2009.

MCGUIRE, James W. *Wealth, health, and democracy in East Asia and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. Auge e declínio dos estados desenvolvimentistas. *Parceria Estratégica CGEE*, v. 15, n. 30, 2010.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. Política industrial e divisão internacional de trabalho. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 39, p. 71-87, 2019.

NOGUEIRA, Isabela; BACIL, Fabianna; GUIMARÃES, João Victor. A caminho de um Estado de bem-estar social na China? Uma análise a partir dos sistemas de saúde e de educação. *Economia e Sociedade*, v. 29, p. 669-692, 2020.

OCDE. *Pensions at a Glance: Asia/Pacific*: OECD Publishing. Paris: OECD, 2018. Available at: https://doi.org/10.1787/pension_asia-2018-en. Acesso em: 23 set. 2022.

OCDE. Séries estatísticas. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2022. Disponível em: <https://stats.oecd.org/>. Acesso em: 23 set. 2022.

OIT. *World Social Protection Report: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Geneva: OIT, 2017. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

OIT. *Extending social security to workers in the informal economy: lessons from international experience*. Geneva: International Labour Organization, 2019. Available at: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55728>. Acesso em: 10 jun. 2022.

- PARK, Chan-ung. The divergent paths of the East Asian welfare regimes: the effects of production regimes and democratization. *Korean Social Science Journal*, v. 34, n. 1, p. 39-70, 2007.
- PARK, Donghyun. *Pension systems in East and Southeast Asia: promoting fairness and sustainability*. Filipinas: Asian Development Bank, 2012. v. 480.
- PENG, Ito. The social protection floor and the 'new' social investment policies in Japan and South Korea. *Global Social Policy*, v. 14, n. 3, p. 389-405, 2014.
- PENG, Ito; CHIEN, Yi-Chun. Not all in the same family: diverging approaches to family policy in East Asia. In: EYDAL, G. B; ROSTGAARD, T. (Ed.). *Handbook of family policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- PENG, Ito; WONG, Joseph. East Asia. In: CASTLES, F. et al. (Ed.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 656-670.
- RINGEN, Stein; NGOK, Kinglun. What kind of welfare state is emerging in China? In: YI, I. (Ed.). *Towards universal health care in emerging economies*. London: Palgrave Macmillan UK, 2017. p. 213-237.
- SAGUIN, Kidjie Ian; RAMESH, Mishra. Bringing governance back into education reforms. The case of the Philippines. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 2: 2, p. 159-177, 2020.
- SANDER, Anne; SCHMITT, Christopher; KUHNLE, Stein. Towards a Chinese welfare state? Tagging the concept of social security in China. *The Perspective of the World Review*, v. 4, n. 2, p. 27, 2012.
- SARACENO, Chiara. Family policies. Em: GREVE, B. (Ed.). *The Routledge handbook of the welfare state*. 2. ed. New York: Routledge, 2019. p. 403-412.
- SOLT, Frederick. Measuring income inequality across countries and over time: the standardized world income inequality database. *Social Science Quarterly*, v. 101, n. 3, p. 1183-1199, 2020.
- TANG, Kwong-leung. *Social welfare development in East Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2000.
- TANGCHAROENSATHIEN, Viroj; TEOKUL, Waranya; CHANWONGPAISARN, Lalita. Challenges of implementing universal health care in Thailand. In: KWON, H.-J. (Ed.). *Transforming the developmental welfare state in East Asia*. New York: Springer, 2005. p. 257-282.
- TEO, Youyenn. The Singaporean welfare state system: with special reference to public housing and the Central Provident Fund. In: *The Routledge international handbook to welfare state systems*. New York: Routledge, 2017. p. 415-429.
- UNESCO. UNESCO Institute for Statistics (UIS). Available at: <http://data.uis.unesco.org/>. Acesso em: 25 out. 2021.
- WELCH, Anthony. Higher education and the developmental state: The view from East and South East Asia. In: CARROLL, T.; JARVIS, D. S. (Ed.). *Asia after the developmental state: disembedding autonomy*. New York: Cambridge University Press, p. 359-387. 2017.

YANG, Jae-jin. *The political economy of the small welfare state in South Korea*. New York: Cambridge University Press, 2017.

YI, Ilcheong; LEE, Byung-hee. Development strategies and unemployment policies in Korea. In: KWON, H.-J. (Ed.). *Transforming the developmental welfare state in Asia*. Social policy in a development context. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005. p. 143-169.

ZIESEMER, Thomas. Gini coefficients of education for 146 countries, 1950-2010. *Bulletin of Applied Economics*, v. 3, n. 2, p. 1-8, 2016.